



UNIVERSITETET I AGDER

## Virkningen av 2011–reformen for kommunale barnehager.

2011-reformen har ført til reduksjon i kostnadsnivået for de kommunale barnehagene.

**Frantz Are Leonard Nilsen og Sondre Bakken Vollheim**

### **Veileder**

Liv Bente Hannevik Friestad

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2013

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for økonomi/ Handelshøyskolen i Kristiansand

# Virkningen av 2011-reformen for kommunale barnehager.

2011-reformen har ført til reduksjon i kostnadsnivået for de kommunale barnehagene.



Masteroppgave skrevet av Frantz Are Leonard Nilsen og Sondre Bakken Vollheim

Handelshøyskolen i Kristiansand, ved Universitetet i Agder

Juni 2013

## FORORD

Denne masteroppgaven er skrevet som en del av siviløkonomstudiet ved Universitetet i Agder. Den har en tidsavgrensning på ett semester som er vektet med 30 studiepoeng. Masteroppgaven er lagt opp til å være et selvstendig studiearbeid med et tilsnitt av forskning. Vi er to studenter som har valgt å utføre denne oppgaven sammen, med de gleder og utfordringer det har medbragt. Vi tar begge den samme spesialiseringen som er økonomisk styring og prosjektledelse, ved Handelshøyskolen i Kristiansand, Universitetet i Agder.

Vi har blitt beriket med ny kunnskap og læringsmetodikk gjennom vår studietid og denne oppgaven. Gjennomføringen av masteroppgaven har gitt oss mye lærdom i fagområdet offentlig økonomi og hvordan tilskuddsordninger fungerer. Vi har gått fra ett negativt syn på 2011-reformen til å endre vår oppfatning totalt og se fordelene ved en slik ordning og hvilke muligheter det åpner opp for. For å utføre denne studien måtte vi bruke mye av allerede tilegnet kunnskap samt aktiv søke ny kunnskap og ikke minst teorier som er relevante for sektoren.

Vi har hatt gleden av å ha flere støttespillere i forhold til gjennomføringen av denne oppgaven. Det har vært svært positivt å ha noen å kunne diskutere valg og avgjørelser med. Vi har også fått god inspirasjon fra sentrale personer i fagmiljøets forskning. Vi vil rette en spesiell takk til følgende personer: Liv Bente Hannevik Friestad (Førsteamanuensis, Universitetet i Agder), Jonn Syse (Høgskolelektor, Høgskolen i Vestfold), Trond Erik Lunder (Sosialøkonom (Cand. Oecon), Telemarksforskning).

Vi vil også takke familie og venner som har vært til støtte i denne tiden.

Kristiansand, 3. juni 2013

Frantz Are Leonard Nilsen

Sondre Bakken Vollheim

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	6
Kapittel 1. Innledning.....	8
Kapitel 2. Barnehagesektoren i Norge .....	12
2.1 Innledning.....	12
2.2 Innledningen til barnehageavtalen og forlik.....	12
2.3 Barnehageavtalen og barnehageforliket .....	14
2.4 2011-reformen .....	15
2.4.1 Fremover fra 2011 .....	16
Kapittel 3. TEORI .....	18
3.1 Øremerket og rammetilskudd .....	18
3.1.1 Øremerket tilskudd.....	18
3.1.2 Rammetilskudd.....	18
3.1.3 Omlegging av tilskudd .....	19
3.2 Målestokkonkurranse .....	20
3.3 Effekter av omleggingen .....	21
3.3.1 Redusere kostnader .....	22
3.3.2 Kvalitet.....	23
3.4 Effektivitet.....	26
3.4.1 Ytre effektivitet – effektivitetsproblemet.....	26
3.4.2 Indre effektivitet – Produktivitetsproblemet .....	27
3.5 Årsaker til lavere produktivitet.....	27
3.6 Public Choice-teori – Slakk.....	28
3.7 Strukturelle endringer.....	29
3.7.1 X-efficiency.....	31

3.7.2 Teknisk produktivitet .....	32
3.8 Oppsummering .....	32
Kapittel 4. Metode .....	34
4.1 Innledning.....	34
4.2 Problemstilling og design.....	34
4.3 Datainnsamling.....	35
4.4 Valg av variabler .....	37
4.4.1 Valg av indeks for justering av data.....	39
4.5 Validitet og reliabilitet .....	39
4.5.1 Evaluering av KOSTRA-tallene.....	40
5 Analyse og drøfting .....	42
5.1 2011-reformen har ført til reduksjon i kostnadsnivået for de kommunale barnehagene. .....	44
5.1.1 2011-reformen har ført til nedgang i voksentettheten pr. barn i de kommunale barnehagene.....	51
5.1.2 2011-reformen har ført til nedgang i antall ansatte med førskolelærerutdanning i forhold til antall barn med barnehageplass .....	55
5.1.3 2011-reformen har ført til at det har blitt færre og større kommunale barnehager. ...	57
5.2 Oppsummering av analyse og drøfting .....	60
Kilder bilder .....	64
Kilder litteratur .....	64
Vedlegg 1 Oversikt over tall til figurer i kapittel 5 .....	69
Vedlegg 2 Analyser av forskjellen mellom kommuner med bare kommunale barnehager og kommuner med både kommunale og private barnehager .....	73

## Sammendrag

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke om 2011-reformen har ført til reduksjon i kostnadsnivået for de kommunale barnehagene. Vi har tatt for oss endringer som kan ha skjedd som følge av 2011-reformen som ble innført for barnehagesektoren. Vi gir en beskrivelse av barnehagesektoren og hvilke sentrale endringer som har skjedd de senere årene. Dette gjelder blant annet barnehageforliket, målet om full barnehagedekning og tilskuddsordningen for barnehagene.

For å undersøke om det har vært en kostnadsreduksjon i de kommunale barnehagene har vi benyttet målestokkonkurranse. Dette er en økonomisk teori som bygger på at man måler og sammenligner prestasjonene i egen bedrift opp mot nivået i en tilsvarende bedrift. Med henvisning til denne teorien vil det offentlige benytte de kommunale barnehagenes kostnader som en målestokk eller en referanse for tildelinger av midler til de private barnehagene. Dette har vi antatt kan gi incentiv for innsparinger.

Når det gjelder metoden vi har benyttet i denne oppgaven, har vi brukt kvantitativ tilnærming med data fra KOSTRA og fra alle landets kommuner (426 kommuner med data for valgt tidsperioden). Vi har avgrenset oppgaven til å gjelde de kommunale barnehagene. Vi har valgt å se på tidsperioden 2007 til 2012, selv om tallene for 2012 ikke var endelig revidert da denne oppgaven ble avsluttet. For å gjøre vår hovedanalyse valgte vi følgende variabler: korrigerte brutto driftsutgifter, antall årsverk til basisvirksomhet, og korrigerte oppholdstimer. Vi har i tillegg benyttet noen flere variabler for å se på mer konkrete påstander innen stordrift, voksentetthet og fagkompetanse.

Våre analyser viser at det ikke er en reduksjon i kostnadsnivået i 2011 som følge av at 2011-reformen ble innført. Likevel mener vi å kunne vise at det har vært tilpasninger før reformen, og et forsøk på å redusere kostnader ved å redusere antall årsverk i 2011. Vi ser også andre

tilpasninger, for eksempel omlegging av barnehagestrukturen for å hente ut effekt av stordriftsfordeler ved at det er blitt større og færre barnehager.

## Kapittel 1. Innledning

Det som kjennetegner barnehagesektoren i Norge er at den består av en høy andel privatdrevne barnehager. Kommunene har ikke full barnehagedekning gjennom kommunale barnehager og derfor er de private barnehagene et meget stort og nødvendig bidrag for at kommunen skal kunne yte en tilfredsstillende barnehageservice, samt opprettholde målet om full barnehagedekning (Borge, Haraldsvik , & Nyhus, 2012). Ved utgangen av 2009 utgjorde de private 54 prosent av landets barnehager, og hadde 46 prosent av barna (Kunnskapsdepartementet, 2012c).

Frem til barnehageforliket ble innført, varierte praksisen rundt tildeling av tilskudd til barnehagesektoren. Dette førte til store forskjeller i økonomiske rammebetingelser for de ulike aktørene i sektoren. Praksisen for tildeling av tilskudd kunne variere mellom ulike kommuner, men også mellom ulike typer barnehager innenfor samme kommune.

Barnehagene har vært finansiert ved en kombinasjon av statstilskudd og kommunale bidrag samt foreldrebetaling. Det har vært store forskjeller i foreldrebetalingen, både når det gjelder nivå på prisene og betalingssystem. I tillegg har de kommunale bidragene vært veldig varierende (Innst. S. nr. 250 (2002-2003)).

Ved inngåelse av barnehageforliket i 2003 ble det vedtatt at barnehagesektoren skulle styrkes ved hjelp av økt satsing fra det offentlige. Målet var å kunne tilby barnehageplass til alle som ønsket det, såkalt full barnehagedekning. Dette resulterte i at staten bidro med øremerkede tilskudd til sektoren frem til målet om full dekning var oppnådd. Dette ble ansett som oppnådd i 2010, og fra 2011 ble tilskuddsordningen lagt inn som en del av kommunens ordinære rammetilskudd.

Etter innføringen av reformen i 2011 har kommunene overtatt finansieringsansvaret for alle barnehager i kommunen, både kommunale og private. De private barnehagene får tildelt foreløpige driftsmidler utfra hva som blir budsjettet av midler til kommunale barnehager. Når endelig regnskap foreligger for de kommunale barnehagene blir det foretatt en avregning mot



det forskuddet de private barnehagene har fått utbetalt og hva som blir det endelige tilskuddet for perioden.

2011-reformen har ført til store diskusjoner og uttalt misnøye fra spesielt de private barnehagene og deres hovedinteresseorganisasjon Private Barnehagers Landsforening (PBL). PBL hevder at en barnehagemilliard er borte som følge av nye tildelingsrutiner (Grønli & Sættem, 2012). Stølan (2011) uttaler at kommunene er ført bak lyset for at staten skal spare penger. Sektoren har lenge vært underfinansiert, ifølge Stølan, og staten har med reformen overført problemene til kommunene uten å øke finansieringen. Han hevder videre å ha hørt om kommuner som får ned kostnadene pr oppholdstime ved å sette flere barn i barnehagegruppene, uten å øke bemanningen. Stølan (2011) mener også at reformen vil føre til en økt gevinst for de kommunene med stor andel private barnehager.

Formålet med dette studiet er å belyse hvorvidt 2011-reformen innenfor barnehagesektoren har medført reduksjoner i kommunale barnehagers kostnadsbruk. Vi ønsker å vise hvordan reformen kan gi kommunene incentiver for å spare penger på barnehagesektoren, og noen av de mulighetene kommunene har for å kunne spare kostnader som en følge av reformen. Problemstillingen og påstandene ble utformet på bakgrunn av diskusjonene som gikk i ulike medier og blant annet PBL sine negative fremstillinger av reformen. Dette gav oss grunnlag for å forvente en signifikant reduksjon i de offentlige barnehagers kostnadsbruk.

På bakgrunn av dette utarbeidet vi følgende problemstilling som vi skal belyse i denne oppgaven:

**2011-reformen har ført til reduksjon i kostnadsnivået for de kommunale barnehagene.**

For best å kunne belyse denne problemstillingen vil vi se på ulike forhold som kan antas å påvirke de totale kostnadene for kommunale barnehager. Ved å korrigere for endringer som

kan skyldes andre forhold, vil vi undersøke om det har oppstått signifikante endringer som en følge av 2011-reformen.

Under diskusjonen som gikk etter reformen ble innført, ble det fremsatt en del påstander om utviklingen innenfor barnehagesektoren. Det ble hevdet at de minste barnehagene presses ut av markedet til fordel for store barnehager (Stafsnes Osland, 2012), at kommunene satt inn flere barn på hver gruppe (Westerveld, 2012). Det ble også hevdet at det ble stadig flere dispensasjoner fra utdanningskravet til ansatte med førskolelærerutdanning (Lyngmo, 2011). På bakgrunn av vår problemstilling ønsket vi å se nærmere på noen av disse forholdene, og hvordan utviklingen har vært for de kommunale barnehagene før og etter reformen. Vi har derfor formulert følgende påstander som vi ønsker å se nærmere på:

1. 2011-reformen har ført til nedgang i voksentettheten pr. barn i de kommunale barnehagene.
2. 2011-reformen har ført til nedgang i antall ansatte med førskolelærerutdanning i forhold til antall barn med barnehageplass.
3. 2011-reformen har ført til at det har blitt færre og større kommunale barnehager.

Undersøkelse er en forklarende undersøkelse. Den vil se på kostnadsbruken for de kommunale barnehagene i perioder før og etter innføringen av 2011-reformen. På den måten kunne vi se utviklingen av kostnadene, både i perioder før reformen og etter at den var innført. Vi valgte å benytte registerdata fra kommunene og statens rapporteringssystem, KOSTRA (SSB, 2013b). Ved å velge dette registeret, har vi tilgang til sekundærdata for alle landets kommuner og har studiet legges opp mot en kvantitativ tilnærming.

I kapittel 2 gir vi en kort innføring i hvordan tilskuddene til barnehagene har utviklet seg det siste tiåret. I kapittel 3 ser vi på teorien som ligger til grunn for studiet. Vi tar for oss endringen i tildelingsmetoden for de økonomiske tilskuddene innenfor barnehagesektoren og ser på forventninger og muligheter som 2011-reformen åpner opp for innenfor kommunal

drift. I kapittel 4 gir vi en oversikt over metoden som blir lagt til grunn for oppgaven. Herunder hvem som blir undersøkt, hvilke data vi benytter og hvordan vi innhenter dem. Vi sier også noe om påliteligheten og gyldigheten av dataene. I kapittel 5 analyserer vi datamaterialet, presenterer og drøfter funnene undersøkelsen gir oss. Vi presenterer utviklingen i de påstandene som vi ønsket å se nærmere på og drøfter alle punktene opp mot problemstillingen. Til slutt kommer vi med forslag til videre forskning.

## **Kapitel 2. Barnehagesektoren i Norge**

### **2.1 Innledning**

Som nevnt foran kjennetegnes barnehagesektoren i Norge av at den består av en høy andel privatdrevne barnehager. Kommunene har ikke full barnehagedekning gjennom kommunale barnehager og derfor er de private barnehagene et meget stort og nødvendig bidrag for at kommunen skal kunne yte en tilfredsstillende barnehageservice, samt opprettholde målet om full barnehagedekning (ot.prp.nr. 76 (2002-2003)). De store variasjonene i de økonomiske rammene for barnehagene, har synliggjort ett behov for en mer ensartet praksis (Innst. S. nr. 250 (2002-2003)).

### **2.2 Innledningen til barnehageavtalen og forlik**

Før 2003 ble barnehagene finansiert gjennom en ordning av varierte kommunale og statlige tilskudd samt en foreldreandel. Kommunene hadde heller ikke noen klare og entydige retningslinjer ang ansvar for de ulike barnehagers økonomiske situasjon. Spesielt til de privat drevne barnehagene har kommunene bidratt i svært ulik grad. Uten klare og enstydige retningslinjer kunne de mest attraktive barnehagene med høyt søkerantall, også kreve høyere egenandel fra foreldrene. Dette førte til en svært ulik praksis for foreldrebetaling rundt i barnehagene, og man var i ferd med å utvikle klasseskiller innen barnehagene. I tillegg medførte mangel på barnehageplasser i enkelte kommuner til en prisstigning i form av høyere foreldrebetaling. Dette var momenter som var med på å føre barnehagetilbudet i feil retning (Innst. S. nr. 250 (2002-2003)).

19. oktober 2001 ble Kjell Magne Bondevik (KRF) statsminister for en samarbeidsregjering bestående av partiene Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti (KRF). KRF hadde gått til valg på fortsatt sentrumsregjering, og de nye regjeringspartnerne forhandlet seg frem til et politisk grunnlag som fikk betegnelsen «Sem erklæringen», etter møtestedet Sem gård i Asker (Rimehaug, 2009).

Sem-erklæringen avdekket blant annet at satsningen på barnehagesektoren ikke var tilfredsstillende for å møte regjeringens målsetninger og at en måtte se nøyer på hvordan sektoren ble finansiert. I Sem-erklæringen står blant annet følgende:

*«Siden siste halvdel av 1990-tallet er det blitt stadig tydeligere at dagens virkemidler ikke er gode nok i forhold til å nå målet om en fullt utbygd sektor. Tempoet i utbyggingen er blitt redusert og nivået på foreldrebetalingen for høyt. Videre har mange private barnehager en usikker økonomisk situasjon, blant annet på grunn av varierende kommunal medfinansiering. Private barnehager utgjør 40 prosent av det totale barnehagetilbudet, og det er stort behov for å sikre at denne delen av sektoren får tilsvarende økonomiske betingelser som kommunale barnehager. Av de 3 milliarder kroner kommunene bruker på barnehagesektoren årlig, går kun om lag 400 millioner kroner til private barnehager» (St.prp. nr. 64 (2001-2002), Del 1, pkt. 12.1).*

De viktigste målene for denne samarbeidsregjeringens satsing på barnehagepolitikken, gikk blant annet ut på å kunne tilby full barnehagedekning. Det daværende økonomiske system ga for stor usikkerhet til at nye barnehager ble etablert og skapte derfor usikkerhet rundt oppnåelse av målet om full dekning. På bakgrunn av dette måtte de finne ett system som stimulerte til at flere barnehager ble etablert. Siden kommunene selv ikke klarte å etablere nok plasser til å klare målet om full dekning, var det også viktig å stimulere til at private aktører ønsket å etablere nye barnehager. Deres beste virkemiddel ville være å sørge for en stabil økonomisk tilskuddsordning som stimulerte til økt privat satsning gjennom økonomisk likebehandling av offentlige og private barnehager. For å utjevne forskjellene ytterligere ville de også innføre maks pris på foreldrebetaling (St.prp. nr. 64 (2001-2002)).

Dette fremtvang en grunnleggende endring i finansieringen og styringen av barnehagesektoren. Maksprisen på foreldrebetalingen som ble innført, lå under det tidligere nivået og derfor måtte barnehagenes inntekter kompenseres gjennom økte tilskudd. Samtidig var det en forutsetning at den offentlige støtten måtte fordeles på like vilkår til alle barnehager. Ved å øremerke disse midlene kunne staten sikre at kommunene ikke hadde muligheter for å omprioritere midlene, og at de derfor gikk til å øke antall barnehageplasser.(St.prp. nr. 64 (2001-2002))

«Regjeringen vil legge følgende til grunn for det videre arbeidet:

- *For å sikre likebehandling trekkes i 2003 de midlene kommunene i dag bruker til private barnehager (om lag 400 millioner kroner) ut av rammene, og legges inn som en del av statstilskuddet til de private. Dette innebærer en todelt finansiering i en overgangsperiode – private barnehager finansieres med ett offentlig tilskudd fra staten, mens kommunale barnehager opprettholder dagens delte offentlige finansiering fra både stat og kommune.*
- *Tilskuddet innlemmes i inntektssystemet til kommunene. Dette kan enten gjennomføres fra og med 2004, eller når utbyggingsmålet er nådd og den offentlige finansieringen er ferdig opptrappet» (St.prp. nr. 64 (2001-2002), Pkt. 12.1.1).*

Det er punkt to som er grunnlaget for innføringen av 2011-reformen, fordi regjeringen så målet om full barnehagedekning som oppfylt i 2010. 2011-reformen blir nærmere omtalt i teksten under.

## 2.3 Barnehageavtalen og barnehageforliket

11. juni 2002 inngikk Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti en avtale om finansiering og styring av barnehagesektoren (barnehageavtalen). Som en følge av dette la regjeringen Bondevik II, våren 2003 fram St.meld. nr. 24 (2002 – 2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet, og Ot. prp. Nr. 76 (2002 – 2003) om endringer i barnehageloven. Dette var regjeringens forslag til hvordan barnehageavtalen kunne gjennomføres (ot.prp.nr. 76 (2002-2003), 2003; Regjeringen Stoltenberg II; St.meld. nr. 24 (2002-2003), 2003).

Utfallet av Stortingets behandling ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren for inneværende stortingsperiode. Dette fikk benevnelsen barnehageforliket. Hovedmålene i forliket var lavere foreldrebetaling og bedre utbygging av sektoren. Virkemidlene var økt statlig satsing og et forsterket kommunalt ansvar for barnehagesektoren (Regjeringen Stoltenberg II, 2006).

Barnehageavtalen fra 11. juni 2002 legger føringer for hvordan den økonomiske fordelingen skal gjennomføres, og den fastsatte grenser rundt foreldrebetalingen. Dette ble førende regler frem til 2011, og har vært av stor betydning for stabiliteten og utviklingen i sektoren.

I følge innstillingen til stortinget (Innst. S. nr. 250 (2002-2003)), skulle avtalen legges opp til at hovedfinansieringen skulle bestå av et øremerket statstilskudd samt foreldrebetaling. Avtalen la opp til at det fremdeles var et kommunalt finansieringsansvar, men at kommunene ikke kunne foreta uttrekk fra rammetilskuddet av de midlene kommunene i dag bruker på barnehager. Den offentlige finansieringen skulle også bestå av en kommunal buffer, som skulle utjevne forskjellene mellom barnehagene i kommunen. Fylkesmannen skulle også disponere skjønnsmidler for å utjevne forskjellene mellom de forskjellige kommunene i fylket. Avtalen skulle også sette et tak for hvor høy foreldrebetaling barnehagene kunne kreve, samt at det skulle vurderes systemer for søskenmoderasjon. I tillegg måtte det lages ett system for inntektsgradert foreldrebetaling, slik at de med lav inntekt fikk en rimeligere foreldrebetaling (Innst. S. nr. 250 (2002-2003)).

1. mai 2004 ble det i tråd med forliket, innført makspris på foreldrebetaling og regler for søskenmoderasjon. Dette førte til en betydelig reduksjon i foreldreprisene for barnehageplassene. Og foreldrebetalingen ble den samme uavhengig av hvilken barnehage man fikk plass i eller om den var kommunal eller privat. Ved utgangen av 2007 hadde dekningsgraden økt fra 66 % i 2002 til vel 84 %. Kommunene hadde da i samarbeid med private aktører økt antall heltidsplasser med 66 200. Dette medførte at flere kommuner var i mål med full barnehagedekning, eller forventet å oppnå målet gjennom 2008. Bevilgningene til barnehagene hadde da økt fra 7.8 mrd.kr i 2003 til 21,6 mrd. kr i 2008 (Ot.prp. nr. 57 (2007-2008)).

## **2.4 2011-reformen**

Etter at målsettingen om full barnehagedekning var ansett for å være nådd i 2010, ble barnehagene lagt inn under kommunenes rammefinansiering fra 1. januar 2011. Størstedelen av de statlige øremerkede tilskuddene ble da lagt inn i kommunenes inntektssystem og kommunene fikk ett mer enhetlig finansieringsansvar for barnehagene (Borge et al., 2012).

Ved å gå over fra øremerking til rammefinansiering av barnehagesektoren overførte Stortinget ansvaret for finansieringen av alle landets barnehager til den respektive kommunen hvor

barnehagen var lokalisert. Intensjonen og formålet med den nye reformen var å sørge for en likeverdig kvalitet i alle landets barnehager som skulle være til det beste for barna.

#### **2.4.1 Fremover fra 2011**

Den nye forskriften (Kunnskapsdepartementet, 2010) om finansiering av private barnehager ble gitt med hjemmel i barnehageloven, og gjort gjeldende fra 1. januar 2011. De viktigste enkeltpunktene i forskriften var:

- Kommunen fikk plikt til å gi tilskudd til private barnehager tilsvarende mellom 88 og 100 prosent av hva de gjennomsnittlig tildeler egne barnehager per heltidsplass. Prosentandelen skulle ikke være lavere enn året før. Dette er såkalt minimumstilskudd. Kommunen skulle fastsette en sats for driftstilskudd og en sats for tilskudd til bygninger og utstyr. Kommunen skulle også utarbeide satser i forbindelse med arbeidet med kommunens årsbudsjett, og satsene skulle endelig fastsettes innen 1. februar i tilskuddsåret. Inntil endelig vedtak var fattet, skulle kommunen forskuddsvis utbetale tilskudd til de private barnehagene.
- For kommuner uten egne kommunale barnehager skal tilskuddet beregnes ut fra nasjonale gjennomsnittssatser, utarbeidet av staten, såkalte nasjonale satser.
- Det ville også være mulig for en kommune å gi private barnehager ekstratilskudd for å dekke utgifter til bygninger og utstyr.

Barnehageloven § 14 gir kommunene ansvaret for at alle godkjente private barnehager får en likeverdig behandling sammenlignet med tilsvarende kommunale barnehager. Reglene om bruken av tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager som regjeringen foreslo i denne reformen, var en nødvendig oppfølging for å sikre at finansieringen til sektoren blir brukt i samsvar med intensjonen og formålet. Ett av tiltakene for likebehandling er at det ikke skal være noen forskjell i tilskuddet mellom private og kommunale barnehager. Derfor ble det sammen med reformen også lagt inn i statsbudsjettet for 2012 en økning i det kommunale minimumstilskuddet til private barnehager til 92 prosent. (Prop. 1 s, 2012). Det er også foreslått en opptrapping til 94 prosent i budsjettet for 2013 (barnehageloven, 2005; Kunnskapsdepartementet, 2012a). Og ble i revidert nasjonalbudsjett økt til 96 prosent fra 1. august 2013 (Sandberg, 2013).



Regjeringen ønsker å ferdigstille opptrappingen til 100 prosent i budsjettet for 2014 (Prop. 98 L (2011–2012)).

Det har vært to avgjørende reformer det siste 10år. Den ene er barnehageforliket som ble inngått i 2003. Den andre er reformen som kom i 2011 som en følge av at staten så målet om full barnehagedekning som oppfylt i 2010. Det er betydningen av den siste reformen som vi omhandler i oppgaven og som omtales som 2011-reformen.

Studiet blir også avgrenset til å se på driftstilskudd og i hovedsak rettet mot kommunale barnehager. Vi vil dog komme inn på hvilke betydninger eventuelle endringer i tilskuddsordningen kan få for de private barnehagene, men vil ikke gå videre i dybden på de private barnehagene.

## Kapittel 3. TEORI

I dette kapitlet vil vi se på effekten av å legge om tilskuddsordningen fra å være øremerkede midler, til å integreres i den generelle kommunale inntekten som ett rammetilskudd. Vi skal se på hvor vi kan forvente at kommunene foretar endringer i kostnadene for kommunale barnehager og hvilken betydning det kan få for barnehagesektoren. Det hele må ses opp mot et kvalitetsmessig perspektiv. Til slutt vil vi se på hvilke muligheter omleggingen gir, samt komme med forslag til kostnadsreduksjoner.

### 3.1 Øremerket og rammetilskudd

Vi har i tidligere kapitler gitt ett innblikk i 2011-reformen og forklart hvordan den legger om måten å finansiere barnehagesektoren. I praksis endres statstilskuddet for barnehagesektoren fra å bli overført til kommunene som øremerkede midler, til å integreres i den generelle kommunale inntekten som ett ordinært rammetilskudd. Vi skal se nærmere på hvilke effekter denne omleggingen kan ha for barnehagesektoren og spesielt med hensyn på de kommunale barnehagene og deres kostnader.

#### 3.1.1 Øremerket tilskudd

Ofte har staten behov for å gi støtte til enkelte, direkte spesifiserte formål. Dette benevnes som øremerkede midler som har til hensikt helt eller delvis å dekke kommunenes utgifter til et bestemt formål, eller et spesifikt kostnadssegment. De øremerkede midlene blir normalt gitt for å sikre et gitt nivå av en tjeneste eller et gode, som ellers kunne blitt nedprioritert som en mangelvare (NOU 1997: 8, 1997). Midlene skal kun brukes til det formålet de er øremerket for.

#### 3.1.2 Rammetilskudd

Men til vanlig er kommunal økonomi i hovedsak finansiert etter rammefinansieringsprinsippet. Det vil si at en vesentlig del av kommuneøkonomien er basert på to hovedinntektskilder, lokale skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten. Disse inntektene går under benevnelsen frie inntekter, og kommunen kan disponere disse fritt innenfor gjeldene lov- og regelverk (NOU 1997: 8)

### 3.1.3 Omlegging av tilskudd

En av kommunens hovedoppgaver innen feltet tjenesteproduksjon, er å produsere de tjenester som maksimerer velferden for dens innbyggere (NOU 1997: 8). Ved å legge om et tilskudd fra øremerket til rammefinansiering, vil tilskuddet endres fra formålsbestemte midler, til fri inntekt. Kommunene får nå overført midler til barnehagesektoren som er beregnet utfra gitte satser og kriterier. Dette beløpet skal kommunene selv forvalte og står derfor fritt til å overføre deler av tilskuddet til andre tjenestoområder, så lenge barnehagesektoren drives i samsvar med gjeldende regelverk (Claussen, 2012). Telemarkforskning foretok i 2007 en undersøkelse av hvordan kommunene for regnskapsåret 2005 disponerte øremerkede midler til barnehagesektoren. Denne undersøkelsen viste at mange kommuner omdisponerte vesentlige deler av det som da var øremerkede midler, til andre formål enn de var tiltenkt (Lie, 2007). I kombinasjon med at kommunene selv opptrer som både tilsyns- og kontrollinstans (barnehageloven, 2005§ 16), er det liten sannsynlighet for at feil og mangler innenfor kommunal barnehagedrift vil bli påtalt. Alt dette gir incentiver for at lokalpolitikere vil forsøke å gjøre lokale tilpasninger. Kommuner med store økonomiske utfordringer i andre kommunale sektorer, vil ha større incentiver for besparelser og omdisponering av midler enn kommuner med lite press. Dette vil være tegn på at mange kommuner vil omdisponere midlene fra barnehagesektoren over på andre sektorer og på den måten skape dårligere rammebetingelser for barnehagene (Claussen, 2012).

I tillegg til å innføre maks pris på foreldrebetalingen og la tilskuddet følge brukerne av tjenestene, har staten også innført fritt brukervalg. Tanken bak dette anses å være at konkurransen barnehagene i mellom, skal fange opp for kraftige reduksjoner til barnehagesektoren. Med fritt brukervalg kan brukerne fritt velge hvilken barnehage de ønsker at barna skal gå i innenfor kommunen. Disse ønskene vil bli prioritert så lenge det er plasser ledige i disse barnehagene. Så lenge tilskuddet gis etter satser for oppholdstimer korrigert for alder, vil tilskuddene til barnehagen baseres på hvor mange barn de har, og hvor gamle de er, samt hvor mange timer de tilbringer i barnehagen. På bakgrunn av overnevnte vil det være de barnehagene som klarer å fylle plassene sine fullt opp gjennom året, som vil kunne maksimere inntektene sine. Men dette medfører også at med offentlig fastsatte priser, vil ikke

tilbyderne kunne konkurrere om brukerne på pris. Det vil være kvaliteten i tilbudet som kan gi en barnehage konkurransefortrinn (St.meld. nr. 15, 2004). Dette vil motvirke at tildelingen til barnehagene blir for kraftig redusert. Kommunene er nødt til å opprettholde ett kvalitetsnivå som gjør dem attraktive i markedet, og må følgelig disponere midler som gjør dem i stand til å møte konkurransen fra de private barnehagene.

Kommunenes tildeling av midler til kommunale barnehager, påvirker som nevnt også inntekten til de private barnehagene. Tilskuddet kan som tidligere nevnt tildeles med en minimumssats på bakgrunn av gjennomsnittlig budsjettert kostnadsnivå i de kommunale barnehagene. For kommuner uten kommunale barnehager, så har Telemarksforskning på oppdrag fra staten utarbeidet nasjonale tilskuddssatser (Kunnskapsdepartementet, 2012b). Private Barnehagers Landsforbund sitt prosjekt, likebehandling 2011 (PBL, 2011), viser at de nasjonale satsene normalt ligger høyere enn de satsene kommunene selv beregner som gjennomsnitt i egne barnehager. Clausen (2012) mener at denne måten å fordele tilskuddene på, tilsier at kommuner med stor andel av private barnehager har ekstra incentiv for innsparinger i egne barnehager, da ekstra innsparinger i egne kommunale barnehager også gir lavere tildelinger til de private barnehagene.

### 3.2 Målestokkonkurranse

Teorien bak denne måten å beregne tilskudd på kan defineres som målestokkonkurranse. Dette er ett system hvor man systematisk måler og sammenligner prestasjonene i egen bedrift opp mot nivåene i andre tilsvarende virksomheter (St.meld. nr. 15, 2004). På denne måten benytter det offentlige de kommunale barnehagenes kostnader som en målestokk eller en referanse for tildelinger av midler til de private barnehagene. Dette gir incentiver for å øke produktiviteten til de enhetene som ligger under den marginale produktiviteten til sine konkurrenter og skaper en slags spiraleffekt. Den aktøren som best klarer å øke produktiviteten sin vil få et økonomisk fortrinn fremfor den mer kostnadskrevende parten. Disse blir igjen presset til å effektivisere for å være i stand til å møte den nye konkurransen. Budsjetttildelingen fra staten er lagt opp som en stykkprisfinansiering pr barn avhengig av barnas alder. Så lenge tildelingene bygger på at de private aktørene får tildelt sine midler ut i

fra ett gjennomsnitt av forbruket i kommunal sektor, har vi en moderat form for målestokkonkurranse (Robertsen, 1999).

Metodens suksess forutsetter at de ulike organisasjonene ikke samarbeider om å unnlate å iverksette ulike kostnadsreducerende tiltak (Robertsen, 1999). På kort sikt er det heller tvilsomt at det vil foreligge noe kostnadssamarbeid mellom private og offentlige barnehager. Privat sektor har som nevnt hatt sterkere incentiver for effektivitet og produktivitet enn offentlig sektor. Dersom det foreligger muligheter for besparelser vil antagelig fristelsen for å gjennomføre tiltaket kunne bli for stor for en privat barnehage. Etter endringen fra og med 2011 har også kommunene fått incentiver for å effektivisere driften av barnehagene og vil antagelig også gripe enhver mulighet for effektivisering. Teorien om målestokkonkurranse forutsetter også at det er mulighet for en profitt (Jenssen & Robertsen, 2000). For private barnehager er dette lett å se, da de har mulighet til å ta ut utbytte, økt lønn osv. Offentlig sektor er ikke profittbasert, men et mindreforbruk i barnehagesektoren vil genere økte disponible frie midler som kommunen kan benytte til andre velferdstiltak (Claussen, 2012).

Metoden er også tilrettelagt for at man benytter incentiver for å drive omstillingsarbeidet, istedenfor at det kommer som ett administrativt tiltak. Tanken bak dette er at en incentivbasert omstilling og effektivisering er lettere å implementere i en organisasjon enn en tvangsstyrt rasjonalisering. Det gjelder å ha en kontinuerlig oppdatering og vekt på analysene, og med vekt på gode incentiver vil dette kunne resultere i kostnadseffektiverende tiltak, og tilpasse driften på det mest kostnadseffektive nivået (Johnsen, Loe, & Vabo, 2000). Jenssen og Robertsen (2000) hevder også at styrken på ett incentiv, vil henge sammen med hvor stort overskudd en kan oppnå. Muligheter for ett stort overskudd vil være mer attraktivt enn ett lite. Det er også grunnleggende for metoden, at alle deltakerne i sammenligningsutvalget registrerer kostnadene korrekt og på samme måte (Johnsen et al., 2000).

### **3.3 Effekter av omleggingen**

Etter innføringen av 2011-reformen tildeler kommunen tilskudd til de private barnehagene etter samme prinsippene som målestokkonkurranse. Vi vil forvente at kommunene ønsker å

redusere kostnader i kommunale barnehager og vil se på hvilke muligheter kommunene har for å endre kostnadene. Borge med flere (2012) påpeker at Korrigerte brutto driftsutgifter i hovedsak består av kostnadsartene lønn og sosiale utgifter, samt kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon. Dette tilsier at kommunen har størst kostnader knyttet opp mot ansatte i kommunale barnehager, samt innkjøp til produksjon. Disse to artene vil da være de største utgiftspostene hvor kommunene har mest mulighet for å redusere kostnader, slik at besparelsene skal bli av vesentlig betydning.

### **3.3.1 Redusere kostnader**

Den største kostnadsarten er kostnader til ansatte. Fra tabell 11 (Lunder & Aastvedt, 2012, p. 29) vi at brutto lønnskostnader utgjør 84,92 prosent av brutto korrigerte driftsutgifter for 2010. Den enkleste besparelsen for kommunene vil være å kutte i årsverk i kommunale barnehager. Dette er en post hvor man effektivt kan redusere kostanden da lønninger som nevnt over utgjør den største kostnadsarten til de kommunale barnehagene. I tillegg til å redusere antall årsverk kan en også redusere kostnader ved at en ikke bruker vikarer ved sykdom og permisjoner. Eventuelt kan en også la være å ansette nye medarbeidere dersom en får en økning i antall barn eller antall oppholdstimer, eller ved naturlig avgang. Det vil da bli flere barn pr ansatt og voksentettheten reduseres. Barnehageloven (2005) har i dag ikke tallfestet hvor mange voksne det skal være i barnehagene i forhold til antall barn. Det ligger føringer for pedagoger og krav til utdanning, men loven åpner også opp for å søke unntak fra dette kravet. Loven tilsier kun at bemanningen må være tilstrekkelig for å kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Muligheten for å ansette ufaglærte eller underkvalifiserte arbeidere kan også være en mulighet dersom det kun er underkvalifiserte søkere til en stilling. Men å bruke dette som en aktiv strategi for å avslå kvalifiserte søkere til fordel for en underkvalifisert søker, vil for de fleste kommunene være vanskelig å gjennomføre i praksis, da de er underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven. Åpenhet og innsyn i ansettelsesprosessene avslører fort en slik bevisst holdning fra kommunene. Derfor kan dette momentet kun bli aktuelt for å spare kostnader i de

tilfeller hvor det kun er underkvalifiserte søkere til stillinger. Eller hvor det søkes om dispensasjon fra kravet om barnehagelærerutdanning (tidligere førskolelærer) for styrere og pedagogiske ledere.

Andre muligheter utover lønnskostnadene vil da være å kutte i utgifter til kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjonen. Dette vil være kostnader knyttet til produksjonen som utstyr de ansatte trenger for å utføre sine arbeidsoppgaver. Vi anser det for lite sannsynlig at denne posten er av vesentlig betydning for reduksjoner i kostnadene til barnehagene. Brutto lønnskostnader utgjør som nevnt 84,92 prosent av brutto korrigerte driftsutgifter for 2010, (Lunder & Aastvedt, 2012, pp. 29, tabell 11). Derfor anser vi ikke at denne posten vil være av vesentlig betydning for vår undersøkelse, da vi også antar at det er begrenset hva barnehagene kan spare inn på sine innkjøp. Slike besparelser vil heller ikke bli vesentlige uten at det forringer kvaliteten på tilbudet de skal yte i stor grad.

Alle overnevnte momenter kan gi en reduksjon i kostnadene til barnehagene. Dette er løsninger som øker faren for å forringe kvaliteten på tilbudet. Noen av tiltakene vil stride mot føringer fra det offentlige og derfor heller ikke være noen praktisk god løsning. Som vi har nevnt tidligere er det ikke mulig for de ulike barnehagene å konkurrere på pris. De vil derfor søke å kunne tilby det beste kvalitetsmessige tilbudet på sine tjenester. På den måten vil de få ett konkurransefortrinn fremfor de andre barnehagene, og få fylt opp plassene de har tilgjengelig.

### **3.3.2 Kvalitet**

Når man snakker om innføring av incentiver og metoder for å redusere kostnader eller øke effektiviteten i offentlig sektor, går det som oftest ut på å kunne tilby samme tjenestetilbud innenfor en lavere kostnadsramme eller øke tilbud og kvalitet innenfor samme kostnadsramme. Men for å motvirke at brukerne får ett tilbud som er preget av lavkostnadsdrift og underfinansiering har det offentlige regulert prisene og innført fritt

brukervalg. Dette medfører at barnehagene må konkurrere om de tilgjengelige midlene som følger barna. Foreldrene kan fritt velge barnehage og derfor må barnehagene tilstrebe seg på å bli kjent for å ha et attraktivt tilbud. Muligheten de har for å oppnå anerkjennelse er ved å ha et særegent tilbud som tiltrekker seg brukere, eller ved å kunne tilby det beste kvalitetsmessige tilbudet (Claussen, 2012). Eventuelt også en kombinasjon av disse momentene.

I offentlig næring er det ofte tjenester som blir produsert. Her vil det være ulike karakteristika som avgjør kvalitetsnivået på den enkelte tjeneste som utføres. Sammensetningen av egenskapene til disse tjenestene vil variere, fra helt enkle oppgaver som snøbrøyting, til mer komplekse tjenester som barnehagetjenesten. Det må kunne antas at desto flere karakteristika som påvirker en tjeneste, desto vanskeligere kan det være å måle kvalitetsnivået (Andresen, Friestad, & Robertsen, 2001). Madsen (2000) hevder at ulike personer vil oppleve kvalitet forskjellig. De vil ha forskjellige preferanser til begrepet kvalitet og må derfor måles av den enkelte brukeren i enhver setting. For mange vil praktiske ting som avstand fra hjem eller jobb vekte mest, mens andre vektlegger ting som å kunne samle søsken i samme barnehage og søskenmoderasjon i foreldrebetalingen. Andre vil igjen legge mer vekt på hvor venner og bekjente, eller nabobarnene går. Andresen med flere (2001) hevder at det vanligste vil være at kvaliteten på en tjeneste ikke kan måles før den er konsumert. Dette gjør at forbrukeren ikke kjenner kvaliteten på forhånd. Denne typen av tjenestegoder blir ofte henvist til som erfaringsgoder. Dette innebærer at forbrukeren baserer sine valg av tjenester på erfaringer. Og i barnehagesektoren kan dette illustreres med at foreldre som kan velge mellom flere barnehager vil foretrekke den de har positive erfaringer fra, eller at de kjenner noen som anbefaler en barnehage på bakgrunn av deres positive erfaringer. Dette kan indikere at kvalitetsnivået kan få ringvirkninger ut over bare de som benytter tjenesten der og da. Det er også naturlig å kunne anta at oppfattelsen av kvalitet vil variere over tid. Det er mange faktorer som spiller inn hos brukerne og disse vil også endres over tid. Brukernes behov kan endres i takt med endringer i jobb og privatliv, og oppfatninger kan endres som følge av diverse opplysningstjenester og egne erfaringer.



Et annet moment vedrørende kvalitet og mangfoldet i barnehagetilbudet er om tilbudet som tilbys er det beste for barna eller for foreldrene (Antonsen, 2012). Utvidede åpningstider ut over kvelden for småbarn er ting som tiltaler en del foreldre, men kanskje ikke til fordel for barna. Enkelte barnehager forsøker å skille seg ut ved å tilby transport, ekstra matservering på ettermiddag og inntak av nullåringer (barn under ett år) (Claussen, 2012). Ved å ta over flere av foreldrenes daglige gjøremål med barna frigjør foreldrene tid og enkelte vil finne det positivt. Om dette er til barnas beste kan en stille spørsmåltegn ved (Claussen, 2012). Seland (2011) underbygger også dette synet i sin bok. Mens det er nærliggende å tro at forhold som økt pedagogisk fokus, fokus på læring og mangfold, bedre voksentetthet og fokus på områder som vektlegger barnas beste vil være til fordel for barna.

For kommunen blir fokuset å kunne redusere kostnader men samtidig opprettholde og helst øke kvaliteten på tilbudet til barnehagene. Løsninger for besparelser av kostnader som nevnt ovenfor må derfor vurderes sterkt opp mot de kvalitetsmessige betydningene de kan få for tilbudet barnehagene yter. Ved å redusere voksentettheten i barnehagen kan det fort gå utover kvaliteten til barna. Det sammen ved å ansette ufaglærte eller underkvalifiserte arbeidere. De mangler kompetansen som skal ligge til grunn for å yte en optimal tjeneste ovenfor barna. Dette er momenter som fort kan føre til at kvaliteten i barnehagen synker.

Dersom de sparer for mye i kostnader til innkjøp som inngår i tjenesteproduksjonen kan dette fort gå utover barna og omdømme til barnehagene. Manglende renhold og vedlikehold er ting som foreldrene også fort vil legge merke til. Det samme med manglende utstyr eller utslitte leker og lignende. Arbeidsmiljøet i den enkelte barnehage anser vi også for å være med på å forsterke inntrykkene av den opplevde kvaliteten for foreldrene til barna som går der. Ved å underbemanne en barnehage vil det i tillegg til å gå utover det tilbudet som barnehagen gir til barna, også kunne påvirke arbeidsmiljøet i negativ retning. Medarbeidere som føler seg overarbeidet og ikke føler de klarer å gi barna det de trenger kan til slutt ende opp med utslitte ansatte og sykemeldinger eller oppsigelser. Dette er alle ting vi mener forringer kvaliteten på tilbudet barnehagen yter og som kan svekke dem i konkurranse mot andre barnehager utfra tanken om at de kun kan konkurrere på kvalitet (St.meld. nr. 15, 2004).

### 3.4 Effektivitet

For kommunen blir det viktig å finne måter for å kunne oppnå en gevinst av reformen, som ikke forringer kvaliteten i tilbudet av barnehagetjenester. Samtidig må de opprettholde et nivå på tildelingene av midler som gjør det aktuelt for private aktører å ønske å drive videre i markedet. Vi anser at kommunen må inn i driften av egne barnehager og se på hvordan de drives og hvilke muligheter som der finnes for effektivitetsforbedringer. Ved å iverksette effektiviserende tiltak kan de heve kvaliteten på sine tilbud og tvinge de private til å følge etter for å være konkurransedyktige. På denne måten vil kvaliteten i barnehagesektoren forsterkes uten at kostnadene økes. Dette er en av effektene som målestokkonkurransen ønsker å fremdrive (Robertsen, 1999). Borge med flere (2012) skiller enhetenes effektivitet med ytre og indre effektivitet.

#### 3.4.1 Ytre effektivitet – effektivitetsproblemet

Ytre effektivitet omhandler kommunens evne til å tilby flere tjenester innenfor samme marked og budsjett, og evnen til å optimalisere balansen mellom de ulike tilbudene av tjenester i kommunen. Robertsen og Jenssen (2000) definerer dette som effektivitetsproblemet. Man ser på hvilke tjenester kommunen produserer. Leverer kommunen de riktige tjenestene i forhold til de ønsker og krav som befolkningen har, hensyntatt de føringer som pålegges fra styrende organer, eller er det mulig å effektivisere tilbudet av tjenester slik at det øker den samlede nytten til innbyggerne. For barnehagesektoren ligger det offentlige føringer for hvor stort tilbud som må være tilgjengelige i kommunene (barnehageloven, 2005). Det vil derfor ikke være mulig å kutte ned på tilbudet av plasser for å spare kostnader.

Derimot kan kommunene overlate til private aktører å etablere barnehageplasser. Dette krever til gjengjeld at tilskuddene er så gode at de private ønsker å etablere flere barnehageplasser, og at det er grunnlag for å kunne drive økonomisk lønnsomt. Ved å overlate all drift av barnehageplasser til private mister også kommunen sitt grunnlag for selv å regne ut satser for

tildeling av midler. De må da ty til nasjonal satser som grunnlag for tildelinger (Utdanningsdirektoratet, 2012). Denne løsningen anses neppe som besparende for kommunene, da de nasjonale satsene for tildelinger i stor grad ligger over det nivået kommunene faktisk bruker i egne barnehager (Lunder & Aastvedt, 2012). På bakgrunn av dette forsvinner besparelseeffekten av reformen, dersom kommunene ikke klarer å bli konkurransedyktige på egne kommunale barnehager. Dette gir igjen incentiver til å bli bedre på drift av egne kommunale barnehager og effektivisere driften av disse.

### **3.4.2 Indre effektivitet – Produktivitetsproblemet**

For å kunne drive barnehagene mere effektivt uten å bryte med barnehagelovens bestemmelser om antall plasser, må kommunene tilstrebe seg og kunne utnytte de allerede eksisterende resursene på en mere effektiv måte. Vi har anslått at en løsning hvor de private aktørene overtar markedet vil være uøkonomisk for kommunene. De må da inn å se på hvordan de utøver tjenesteproduksjonen i barnehagesektoren. Det er dette Borge med flere (2012) omtaler som enhetens indre effektivitet.

Ved å øke produktiviteten i tjenesteproduksjonen ønsker kommunene å opprettholde eksisterende tilbud av tjenestene, men nå innenfor en lavere kostnadsramme. Dette fordi innsparingen i produksjonen vil tilfalle kommunen som frie midler og ikke redusere neste periodes tildeling av midler. Alternativt så ønsker de å øke tilbudet eller kvaliteten på tilbudet innenfor samme kostnadsramme. Jenssen og Robertsen (Jenssen & Robertsen, 2000) definerer dette som produktivitetsproblemet, altså hvor dyktige er kommunene til å fremstille sine tjenester.

### **3.5 Årsaker til lavere produktivitet**

Det hevdes at offentlig sektor er uproduktiv og har høyere kostnader i tjenesteproduksjonen enn privat sektor (Skonhoft & Skarstein, 2005; St.meld. nr. 9 (2008-2009), 2009). Busch (1998) hevder riktignok i sin artikkel at studier gjort på dette området, ikke finner klare svar på om offentlige virksomheter er mer uproduktive enn private virksomheter. Uansett så har

det vært store forskjeller i incentivene for privat og kommunale barnehager til å utnytte ressursene på en optimal måte. I privat sektor tilfaller overskudd ved produksjonen eierne, og gode resultater gjenspeiler seg i form av økt resultat og inntjening. Eierne vil ha konstant fokus på effektivitet og produktivitet for å maksimere mulige overskudd innen tilstrekkelig kvalitet. De endringer de klarer å gjennomføre vil de igjen kunne hente ut i form av økt overskudd.

I offentlig sektor jobber man ikke etter et prinsipp om å maksimere overskuddet. Man jobber under et tildelt budsjett og har få eller ingen incentiver for å skape ett mindreforbud (overskudd) i organisasjonen. Utfra public choice teorien hevder Niskanen (2007) at en byråkrat vil arbeide for å maksimere sitt budsjett. Han hevder at en rekke personlig variabler vil spille inn i en byråkrats nyttefunksjon. Dette er variabler som for eksempel sikkerhet, rykte, makt, lønn og frynsegoder. I tillegg beregnes det hvor mye energi som må legges ned i den daglige ledelsen og ikke minst forandringen av egen avdeling. Dette er basert på en antakelse om en positiv samvariasjon mellom budsjettets størrelse og byråkratens nytte (Busch, 1998).

### **3.6 Public Choice-teori – Slakk**

Public Choice-teorien er en teori som bygger på menneskers atferd (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009). Den har en antakelse om at personer i offentlig sektor vil ha et ønske om å dekke egne behov i størst mulig grad. Dette vil i følge teorien gi en uheldig nyttemaksimering som bunner i opportunistiske tanker og handlinger. Ut ifra en slik tankegang, blir målet å maksimere det budsjettmessige spillerommet. Dette medfører at man legger produksjonen på det nivå som er forventet fra politiske myndigheter, til de midler man har disponibelt. Forskjellen mellom forventet nivå på produksjonen og de minimumskostnadene som trengs for å levere ønsket nivå kalles for budsjettmessig spillerom eller slakk. For kommunale barnehager vil det si at en tilpasser produksjonen ut i fra det disponible budsjettet og ikke ut i fra en tanke om å produsere til laveste kostnader. En ønsker ikke å bruke mindre kostnader enn det som er budsjettert, da man bare vil få redusert budsjettet ved neste tildeling. Dette kan også føre til for høy produksjon av enkelte tjenester, siden enhetsledernes fokus ligger på å

maksimere egne budsjetter og egen optimal nytte fremfor å tilpasse driften til den optimale produksjonen. Det er differansen i utnyttelsen av ressursene blir omtalt som slakk (Busch et al., 2009). Robertsen (1999).

Public Choice tankegangen tilsier at det kan finnes et betydelig potensiale for effektivisering innen offentlig sektor. Ett høyt slakknivå er en indikasjon på dårlig ressursutnyttelse (Busch, 1998). Ved å stramme inn slakk til et nødvendig nivå vil man kunne hente inn en produksjonsfortjeneste. Å stramme inn slakk, vil si at man får en best mulig utnyttelse av ressursene som medgår for å produsere tjenester innenfor de samme strukturelle rammene. Vi vurderer at målestokkonkurranse er et bra virkemiddel for å fremtvinge organisatoriske endringer som strammer inn slakk. Dette vil generere økt kvalitet og lavere kostnader i de kommunale barnehagene.

Busch (1998) hevder at et visst nivå av slakk er nødvendig for å kunne utføre arbeidsoppgavene tilfredsstillende, under kontrollerte former. Et visst nivå må bevares for ikke å slite ut de ansatte og skape misnøye eller sykemeldinger. Forskjellen blir å gå fra en tilpasning innenfor maksimalt budsjett til en tilpasning innenfor kapasiteten til de ansatte.

### **3.7 Strukturelle endringer**

Thoresen & Aastvedt (2010) hevder at undersøkelser viser at det er mulig å oppnå stordriftsfordeler ved å drifte en stor barnehage fremfor to eller flere små.

Kunnskapsdepartementet kommer til samme konklusjon i sin stortingsmelding nr. 24 (Meld. St. 24 (2012–2013)). Sett bort fra kapitalkostnader, er kostnader ved drift av barnehager er i stor grad knyttet til personalkostnader (Thoresen & Aastvedt, 2010). Ved å endre strukturen på barnehagene og gå for færre, men større enheter vil man kunne redusere antall administrativt ansatte, samt kunne tilpasse de pedagogiske ansatte på en mere effektiv måte.

Barnehageloven inneholder som nevnt tidligere ikke noe spesifikke bestemmelser som regulerer antall barn pr voksen i barnehagene. Derimot innehar den en bestemmelse som

regulerer utdanningsnivået til pedagogiske ledere (barnehageloven, 2005). De skal førskolelærerutdanning eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. I forskriftens §1, finner vi derimot reguleringer rundt antall pedagogisk ansatte som sier at det skal være minimum en pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år. Dette defineres som store barn. Små barn defineres som barn under 3 år, og det skal være minimum en pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er små og har over 6 timers daglig oppholdstid (Kunnskapsdepartementet, 2011 pkt. 3.5).

Dette tilsier at barnehagene kan redusere antall ansatte i forhold til antall barn. Riksrevisjonen foretok i 2009 en undersøkelse hvor det blant annet fremkommer at de små barnehagene har noe færre barn pr voksen, enn de store barnehagene. Sammenlignet mot de små barnehagene, har de store barnehager i gjennomsnitt 16,5 prosent flere barn per voksen. De aller største barnehagene har den høyeste tettheten av barn pr voksen (Riksrevisjonen, 2009). Dette gir stordriftsfordeler i form av mer effektiv utnyttelse av de ansatte og økt voksentetthet.

I tillegg antar vi at behovene for renhold og vedlikeholdstjenester reduseres ved å ha ett bygg fremfor to. Stordrift kan føre til økt fagkunnskap ved at man får samlet flere kompetente ansatte under samme enhet. Man får flere barn under samme tak og som oftest får barna større tumleplass og flere muligheter for lek og lære (Jonassen, 2012). Dette kan generere en effekt som gjør at det faglige nivået på de ansatte kan heves, barna får flere muligheter for venner og allsidige interesser, og den opplevde kvaliteten vil forsterkes. Dog skal en være forsiktig med å ta for gitt at store enheter automatisk gir besparelser og økt kvalitet for barna. Ved store enheter og lavere voksentetthet kan barna «forsvinne» i mengden, og det kan føre til at barnets individuelle behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Samt en fleksibel tilpasning til foreldrenes lange arbeidsdager er nødvendigvis ikke til barnas beste (Claussen, 2012; Seland, 2011; Ytreberg, 2010).

På bakgrunn av at de ulike partene og enkeltindividene oppfatter ting forskjellig, vil det kunne være svært vanskelig å måle kvalitet på en objektiv måte. De ulike partene, som foreldre, ansatte, kommunen med flere, vil være preget av sin subjektive posisjon og sine erfaringer.

Men så lenge det er en økonomisk gevinst å hente, vil vi anta at kommunene vil vurdere færre og større barnehager for å hente ut stordriftsfordeler. I følge Skueseth (2013) går trenden innenfor barnehagesektoren mot en slik utvikling.

### 3.7.1 X-efficiency

Det finnes også andre strukturelle faktorer som også kan påvirker produktivitet, og det er mange av disse faktorene som kan være vanskelig å måle i kroner. Ifølge Busch (1998) introduserer Leibenstein allerede i sitt begrep X-efficiency i 1966, hvor han analyserer i hvor stor grad en organisasjon har et uutnyttet potensial til å forbedre sin effektivitet. Tankegangen er at det kan være immaterielle forhold som også kan være vanskelig å observere og registrere på en god måte. Dette kan være elementer som motivasjon, lønnsstruktur og ledelses struktur. Det er disse faktorene som Leibenstein i følge Busch (1998) omtaler som X-efficiency, og som han mener kan ha en stor innvirkning på produktiviteten.

I følge Busch (1998) nevner Leibenstein 4 hovedområder for X-efficiency. For det første viser det seg at det kan være produktivt med mindre arbeidsgrupper opp til et visst punkt. For det andre, er arbeidsgrupper som er sammensatt av venner mer produktive. Som det tredje punktet, vises det til at grupper som har en generell overordnet ledelse er mer produktive enn de som har en tett og detaljstyrt ledelse. Som det siste og fjerde punktet, legges det vekt på at arbeidere som har fått god informasjon om viktigheten av deres arbeid, er mer produktive, enn dem som ikke kjenner til viktigheten av deres arbeidsoppgaver.

Leibenstein påpeker også i følge Busch (1998) tre momenter som kan gi utslag i X-efficiency, dette er upresise arbeidskontrakter og oppgave definisjon. For det andre kan det være at den interne produksjonsprosessen ikke er godt nok redegjort for de ansatte. Og til sist er det innsatsfaktorene, og dersom de ikke er tilgjengelige, eller at noen har markedsfordeler vil dette skape ubalanse.

For kommunene kan endringer i disse momentene være med på å skape eller øke motivasjon,

begeistring og eierskap til oppgavene som de ansatte i barnehagene skal utføre. Dette er viktige momenter for trivsel og for å kunne hente ut uutnyttede ressurser blant de ansatte. Men som Leibenstein også hevder i følge Busch (1998), er dette verdier det er vanskelige og måle. Vi begrenser oss i dette studiet til å nevne det som ett moment kommunene kan sette fokus på.

### 3.7.2 Teknisk produktivitet

Kommunen kan fremstille tjenester på flere måter ved valg av ulike organisasjonsformer og/eller teknologi. I den forbindelse trekker Jenssen og Robertsen (2000) inn begrepet teknisk effektivitet. Med dette menes at ulike valg av organisasjonsformer vil gi ulike produktfunksjoner, og for å oppnå best mulig produktivitet må også den tekniske produktiviteten være optimalisert. Det vil si at man har valgt den teknologien og organisasjonsformen som er mest optimal for den tjenesten man skal produsere. Jenssen og Robertsen (2000, p. 117) sier at:

*«En kommunal sektors beste tekniske produktivitet oppnås ved å velge den produktfunksjonen som gir størst mulig produksjon til det gitte budsjettet. Dette oppnås ved å velge de mest egnede organisasjons- og teknologiformene for den produksjon som skal utføres.».*

Dette begrenser vi også til et moment kommunene kan sette fokus på.

## 3.8 Oppsummering

For kommunene ligger det potensiale for kostnadsbesparelser etter 2011-reformen ble innført. Vi skal se på om kommunene har redusert sine kostnader til barnehagesektoren som en følge av reformen. I kapittelet har vi skissert ulike muligheter for å redusere kostnadene. Vi vil videre forsøke å avdekke om kommunene har benyttet seg av noen av disse mulighetene. På denne måten kan vi se nærmere på om problemstillingen vår er korrekt og om de påstandene som er fremmet virkelig har rot i tallene eller ikke. Som nevnt i innledningen hadde vi grunn for å forvente en vesentlig reduksjon i de offentlige barnehagers kostnadsbruk. Vi hadde derfor satt problemstilling:



## **2011-reformen har ført til reduksjon i kostnadsnivået for de kommunale barnehagene?**

Og følgende påstander som vi ønsket å se nærmere på:

1. 2011-reformen har ført til nedgang i voksentettheten pr. barn i de kommunale barnehagene.
2. 2011-reformen har ført til nedgang i antall ansatte med førskolelærerutdanning i forhold til antall barn med barnehageplass.
3. 2011-reformen har ført til at det har blitt færre og større kommunale barnehager.

Gjennom teorien ser vi at målestokkonkurranse vil være med på å forme en endring i sektoren. Vi mener at kommunene kan spare kostnader på å øke produktiviteten gjennom blant annet å stramme inn slakk eller utnytte tankene bak x-efficiency og teknisk produktivitet. Dette er forhold som kan gi utslag i totale kostnader, men som er vanskelig å identifisere via andre faktorer. Vi har også nevnt muligheter for stordriftsfordeler gjennom at barnehagene blir større. Besparelser knyttet opp mot slike strukturelle endringer mener vi å kunne identifisere via andre faktorer. Her vil og faktorene som voksentetthet og antall ansatte med førskolelærerutdanning gjøre seg gjeldende og identifiserbare. Vi skal ved hjelp av teorien i dette kapitlet og metodene i neste kapittel belyse hvordan kostnadsutviklingen har vært i de kommunale barnehagene. For å besvare problemstillingen vår vil vi se på kostnadene som en funksjon av antall oppholdstimer og antall årsverk. Dette er de kostnadene vi mener vil kunne forklare en kostnadsreduksjon på beste måte. Deretter vil vi se nærmere på de påstandene som er fremsatt og se hvordan dette kan være med å påvirke problemstillingen. Påstandene stemmer også godt med de mulighetene vi har sett at kommune kan ha for å redusere sine kostnader til barnehagesektoren.

## Kapittel 4. Metode

### 4.1 Innledning

I dette studiet ønsket vi å se på hvordan kostnadsnivået i offentlige barnehager endret seg som følge av 2011 reformen. Dalland refererer Aubert som definerer metode som: «*en framgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder.*» (Dalland, 2000, p. 71) Hvilken planmessig fremgangsmåte som er best egnet i en gitt situasjon, avhenger av flere momenter. Disse kan variere fra situasjon til situasjon og påvirke metodevalget for hvert enkelt tilfelle. Metodevalget vil avhenge av hva som er målet med undersøkelsen, hvordan verden og omgivelsene ser ut på tidspunktet undersøkelsen skal gjennomføres, og ikke minst av hvilke ressurser som er til disposisjon (Gripsrud, Olsson, & Silkoset, 2004).

### 4.2 Problemstilling og design

Det er viktig å konkretisere hvilke enheter studiet ønsker å undersøke, og hvilke egenskaper og kjennetegn ved enhetene og deres omgivelser som ønskes kartlagt (Fangen & Sellerberg, 2011). Problemstillingen anses som forklarende da den skal beskrive situasjonen før og etter en hendelse, i motsetning til en beskrivende, som nøyer seg med å beskrive en tilstand på ett gitt tidspunkt (Jacobsen, 2005).

Kvantitative undersøkelser kan fortelle oss om utbredelse av fenomener og sammenhenger mellom fenomenene. De starter med utarbeidelse av en problemstilling som angir hvem vi ønsker å vite noe om (enheter) og hva vi ønsker å vite om dem (variabler). Vi kan benytte primærdata som vi selv samler inn, eller sekundærdata som allerede er samlet inn av noen andre. Disse dataene benyttes i undersøkelsen for å belyse problemstillingen. Metoden brukes som nevnt for å kunne belyse problemstillingen gjennom å analysere enkeltvariabler. Det er denne sammenhengen mellom kostnadsbruk og reformen vi ønsket å belyse i vår undersøkelse, og derfor benyttet vi en kvantitativ tilnærming for undersøkelsen (Fangen & Sellerberg, 2011).

Etter at problemstilling med underliggende påstander ble utformet, så vi videre på hvilket forskningsdesign vi skulle benytte. Forskningsdesign beskriver rammeverket for et studie. Man legger en plan for hvordan studiet skal se ut og hvordan man skal samle inn og analysere dataene (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010). I motsetning til kvalitative undersøkelser hvor man normalt går flere runder mellom problemstilling, datainnsamling og fortolkning, er prosessen for en kvantitativ undersøkelse ofte ganske rigid med fastlåste faser. Man definerer først en problemstilling og utarbeider eventuelle påstander. Deretter samler man inn dataene og analyserer dem. Til slutt tolker man og drøfter de resultater som studiet viser (Fangen & Sellerberg, 2011).

### 4.3 Datainnsamling

Vi hadde flere valg med hensyn til innhenting av data og materiale for undersøkelsen. Vi ønsket å se på landet under ett, og fant ut at innhenting av primærdata fort kunne bli omfattende og for tidkrevende for denne undersøkelsen. I tillegg så ligger det et godt grunnlag for registerdata i KOSTRA. Dette registeret er gjennomarbeidet gjennom flere år og derfor meget hensiktsmessig å bruke i dette studiet.

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering, og er et system som benyttes av norske kommuner for deres innrapportering av nasjonale data. Dette gjelder flere typer informasjon både om tjenester, ressursbruk, økonomi osv. Den innrapporterte informasjonen blir videreformidlet til SSB (Statistisk sentralbyrå) som offentliggjør dataene elektronisk. Dette er et tallmateriale som er godt egnet som kildebruk for analyser og forskning (SSB, 2011).

Det var i 1995 at KOSTRA ble etablert som et prosjekt. Antallet kommuner og fylkeskommuner som har innrapporterte sine data har økt gradvis siden oppstarten, og i 2001 deltok alle kommunene og fylkeskommunene i landet. Dette har bidratt til at KOSTRA nå har flere år med et bredt datagrunnlag (SSB, 2011).

Vi tok for oss endringer i kostnadene for kommunale barnehager over de siste 4 årene (2007 – 2012), og ønsket å se på utviklingen i disse sett i sammenheng med 2011-reformen. Vi har valgt å ta med flere perioder før, for å kunne fange opp eventuelle endringer i påvente av at reformen skulle tre i kraft, samt to perioder etter for å bedre se på trenden i kostnadsutviklingen. Tallene som benyttes er hentet fra ssb.no sine grunnlagsdata og da i tabellutvalgene: «06810 C1 konsern – barnehager nivå 3». Vi valgte denne tabellen på konsernnivå for å fange opp data fra de kommunene som har skilt ut driften av barnehager i egne kommunale foretak. Det ordinære regnskapet kan være misvisende i forhold til dette. Konsernregnskapet inneholder derimot detaljer for kommunen som konsern og derfor skal også alle foretak under kommunen være lagt inn.

KOSTRA har delt inn publiseringen i fire nivåer. Nivå 1 er utvalgte nøkkeltall med formål å benyttes av administrasjon og politisk ledelse. Nivå 2 er detaljerte nøkkeltall som egner seg for grundigere studier for et enkelt område. Nivå 3 er grunnlagsdataene og detaljerte data som er ment til brukernes egne analyser. Her presenteres dataene annerledes enn på de andre nivåene. Nøkkeltallene er splittet til teller og nevner, og presenteres på en mer omfattende måte. Dette er tall for økonomi, aktivitet, personell og annet. Det er også detaljerte tall for alle funksjoner og økonomiske oversikter. Det siste nivået er nivå 4 som ser på kvalitetsindikatorer som skal belyse egenskaper ved tjenester. Våre data er hentet fra nivå tre.

For 2012 har KOSTRA kun registrert foreløpige tall. Da reformen er såpass ny, ønsket vi å få med så ferske tall som mulig, samt flest perioder også etter innføringen av reformen. Vi har valgt å legge 2012 tallene til grunn for analysen, vel vitende om at tallene for 2012 ikke er reviderte på dette tidspunkt da denne oppgaven skrives, og vil ikke være endelige før 15. juni 2013 (SSB, 2013b). Vi mener uansett at tallene vil kunne gi en god pekepinn på hvordan endelige tall blir. Det kan antas at det ikke blir store endringene av de allerede innrapporterte tallene. I tillegg mener vi at enkelte mindre endringer, ikke vil ha den store betydningen for det totale bildet i undersøkelsen.

Da vi ønsker å se landet under ett, ønsker vi at utvalget vårt skal bestå av så mange kommuner i Norge som mulig. Derfor vil vi med utgangspunkt i alle kommunene korrigere for de kommunene vi ikke har tilnærmet komplette data for over alle årene og trekker disse ut av utvalget. Vi må også ta hensyn til, og korrigere for eventuelle kommunesammenslåinger. Ved kommunesammenslåingen vil vi først summere kommunene sammen, og etter sammenslåingen benytter vi den nye kommunen. Vi trekker også ut kommuner som ikke har egne kommunale barnehager, da det ikke fremkommer detaljinformasjon om disse i KOSTRA.

#### 4.4 Valg av variabler

Variabler deles normalt inn i avhengig variabel, og uavhengig variabel (Jacobsen, 2005). Den avhengige variabelen er den variabelen som vil påvirkes av endringer i den uavhengige variabelen, mens den uavhengige variabelen ikke vil påvirkes av endringer som foretas i noen av de andre variablene (Jacobsen, 2005). Vi brukte en god del tid på å avklare hvilke variabler vi skulle benytte i vår undersøkelse. Dette for å fange opp de mulighetene vi mente kommunene hadde til å påvirke kostnadene.

På bakgrunn av teorien i kapittel 3 ble det valgt å ta med variabler som relaterte seg til kostnader, ansatte og barn. Først må vi se på totale kostnader for sektoren for å se om det har vært vesentlige reduksjoner i disse. Deretter må vi se på andre forhold som vi mener kan ha størst innvirkning på kostnadene i sin helhet. Som nevnt tidligere er kostnader til ansatte den største kostnadsarten og derfor den posten som vi mener kommunene har størst mulighet for å spare inn på. Ved å se på utviklingen i antall barn kan vi få et mer helhetlig bilde om hvordan kostnadene beveger seg i forhold til ansatte og barn.

For kostnader har vi valgt å se på *korrigerte brutto driftsutgifter*. Disse tallene inneholder kun driftsutgiftene for de kommunale barnehagene, som er vårt fokusområde. Når det gjelder ansatte velger vi å se på *antall årsverk til basisvirksomhet*. Dette er de stillingene som er avtalt for barnehagene og trenger ikke justeres for nominelle endringer i lønn. Denne

variabelen holder også utenfor lønn til administrasjon og til styrere. Tar kun hensyn til de årsverk som er rettet mot basisvirksomheten. Den tar heller ikke for seg årsverk til vikartjenester. Når det gjelder barn så har vi valgt å bruke *korrigerte oppholdstimer* som er justert med hensyn til oppholdstid og vektet for barnets alder. Det vil si at små barn regnes med en sats som er høyere enn store barn. Dette er som en følge av at små barn trenger mere tilsyn og tilrettelegging enn store barn. Vi har også valgt såkalte *dummy-variabler* som skal fange opp en eventuell gjennomsnittlige kostnadsvariasjonen mellom de ulike årene og basisåret, som ikke fanges opp eller kan forklares av de forklarende variablene. Vi har denne med for at ikke effekten av de forklarende variablene skal være feilaktig høy.

Korrigerte brutto driftsutgifter er satt som den avhengige variabelen. Denne vil variere ved endringer i de andre variablene. På denne måten vil de andre variablene vi bruker forklare endringene i avhengige variabel. Derfor settes disse som uavhengige variabler.

For å se nærmere på mulighetene rundt stordriftsfordeler og strukturendringer, velger vi å hente ut ekstra informasjon gjennom dataene *leke og oppholdsareal pr kvadratmeter* og *antall kommunale barnehager*. Vi kan også bruke data rundt antall pedagogiske ledere med førskoleutdanning for å belyse denne muligheten, samt for å kunne si noe om kommunen har benyttet seg av ufaglærte i mye større grad. Her velger vi å se på *styrere med godkjent førskoleutdanning* og *barn med barnehageplass*. Vi anser at disse variablene også kan være med å forklare de 3 påstandene vi ønsker å se nærmere på.

Da dataene for 2012 i KOSTRA kun er foreløpige tall tar vi høyde for at det kan foreligge manglende rapporteringer på det tidspunktet vi henter ut datamaterialet vårt. Vi ønsker derfor å korrigere for eventuelle manglende rapporteringer i 2012. Ved manglende posteringer i korrigerte brutto driftsutgifter vil vi estimere kostnadene for 2012 som kostnaden i 2011 oppjustert med en årsindeks. For de andre variablene vil vi benytte 2011 tallet også som verdi for 2012. Vi anser dette som ett nøytralt anslag for estimeringen.

#### 4.4.1 Valg av indeks for justering av data

For å kunne sammenligne tallene på en god måte, må de justeres for verdiendringer som har vært i løpet av tidsperioden. Det finnes ulike måter å justere tallmaterialet i forhold til verdiendringer som er skjedd over årenes løp. En mulighet er å benytte KPI (konsumprisindeksen). Dette er en sats som tar hensyn til de generelle prisendringer i samfunnet (SSB, 2013a). KPI antar vi er allment kjent, da det benyttes i mange private bransjer som et prisregulerings verktøy. I forbindelse med utformingen av det økonomiske opplegget for kommunesektoren, utarbeider Finansdepartementet årlig en kommunal deflator. Dette er en sats som er regulert for kommunal pris og lønnsvekst, og er tilpasset kommunale forhold med hensikt. Den er beregnet som ett veid gjennomsnitt av anslått lønnsvekst samt kjøp av varer og tjenester i driften og til investeringer (Det Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal, 2012). Vår undersøkelse omhandler kommunale forhold og vil basere seg på kommunale regnskapstall. Vi finner den kommunale deflatoren som den mest riktige indeksen for dette studiet. Ved å korrigere tallene for de forskjellige årene med den kommunale deflatoren, vil vi få ett best mulig grunnlag for å analysere utviklingen.

#### 4.5 Validitet og reliabilitet

En undersøkelses kvalitet vil blant annet avhenge av dens gyldighet (validitet) og dens pålitelighet (reliabilitet). Begge disse faktorene er viktige for en undersøkelse og må derfor ivaretas på best mulig måte. Innenfor validitet kan en skille mellom begrepsvaliditet og ekstern validitet. Begrepsvaliditet betyr at man måler det man ønsker å måle, altså at variablene som inngår i problemstilling og undersøkelsesspørsmål er operasjonalisert på en god måte og er best mulig dekkende (Zikmund, Babin, Carr, & Griffin, 2010).

Våre variabler er drøftet og valgt med utgangspunkt i problemstillingen vår, og hvilke faktorer vi mener kommunene har mulighet for å endre etter 2011-reformen. Ved valget har vi tatt de variablene som vi mener beskriver det vi skal undersøke best og måler dette på en mest mulig korrekt måte utfra teorikapittelet vårt.

Ekstern validitet handler om muligheten for å generalisere funnene i studiet (Zikmund et al., 2010). I vår undersøkelse er utvalget alle kommunale barnehager i Norge, og derfor er ekstern validitet ikke noe tema i dette studiet. Reliabilitet betyr at dataene som samles inn må være pålitelige og at de blir behandlet og analysert på en pålitelig måte (Zikmund et al., 2010). Vi benytter oss av sekundære registerdata og reliabiliteten styres da opp mot påliteligheten til tallene i KOSTRA og registerets pålitelighet (Zikmund et al., 2010). Dette omtaler vi nærmere nedenfor.

#### 4.5.1 Evaluering av KOSTRA-tallene

KOSTRA er innarbeidet i kommunal sektor over mange år siden det ble etablert i 1995. Allerede i 2001 innrapporterte alle kommunene. Tallmateriale er godt egnet som kildebruk for analyser og forskning, da KOSTRA nå har flere år med et bredt datagrunnlag (SSB, 2011).

Kommunal Rapport gjennomførte i 2010 en undersøkelse blant ordførere, rådmenn, økonomisjefer og andre kommunetopper, for å sjekke hvordan KOSTRA-statistikken ble oppfattet av disse sentrale aktører i Kommune-Norge (Pedersen, 2010)<sup>1</sup>. Pedersens artikkel viser at brukerne av KOSTRA er godt fornøyde med kvaliteten på dataene for egne kommuner. Derimot går mye av kritikken til KOSTRA tallene på at kommuner sammenlignes. Kommuneregnskapene og KOSTRA har forskjellig oppbygging og inndeling i regnskapstallene og at de bokfører regnskapet ulikt. Dette kan dermed medføre forskjeller når en sammenligner kommunen mot hverandre. Det er også ønskelig at tallene skal kunne rettes mer en enn gang (pr 15.april) Og dette da i sammenheng med at SSB gjør færre endringer, slik at likheten er stabil over tid. Dette ville også kunne gjøre innrapporteringen mer standardisert og enklere. På den måten begrenser man feil og ulikheter gjennom at tallene som

---

<sup>1</sup> Rapporten til Pedersen(2010) må tillegges en viss grad av skepsis ettersom vi ikke kan se at den er kvalitetssikret rent forskningsmessig. Vi har likevel valgt å trekke den inn denne forbindelsen.



innrapporteres ikke er ferdigstilt, feil som følge av vanskelig innrapportering, og andre forhold som påvirker tallgrunnlaget (Pedersen, 2010).

Pedersen (2010) hevder videre at en må være skeptisk til om en måler det samme i hver kommune og om tallene gir ett korrekt bilde av faktisk situasjon når en sammenligner ulike kommuner. Ordfører i Aremark, T. Johansen, mener at tallene kan vise sammenhenger og indikasjoner på ressursbruken (Pedersen, 2010). Selv om KOSTRA skulle inneholde enkelte rapporteringsfeil, anser vi registeret for å gi det beste datagrunnlaget for vårt bruk. Ved å benytte et stort antall observasjoner, mener vi også at vi kan redusere usikkerheten til datamaterialet. Mengden av observasjoner antas å fange opp mindre variasjoner og enkelte avvik. Til slutt så har vi vurdert datamaterialet i KOSTRA dithen at vi ikke kunne ha samlet inn ett bedre grunnlag selv, gitt den disponible tidsrammen som denne oppgaven har hatt.

## 5 Analyse og drøfting

Vår undersøkelse henter data fra perioden 2007 til 2012. I denne perioden har det vært 426 kommuner med komplett rapportering for årene 2007 til 2011. I 2012 måtte det korrigeres for 39 manglende rapporteringer av korrigerte brutto driftsutgifter. Disse kommunene tilsvarer 9,15 % av observasjonene i utvalget. Ved å velge tallet som er innrapportert for 2011 og justere med kommunal deflator for 2012, utgjorde den estimerte kostnaden rett i overkant av 722 millioner i 2012 kroner. Dette utgjør 2,49 % av totale korrigerte brutto driftsutgifter som i 2012 er i underkant av 29 milliarder for kommunene i utvalget. For andre poster som antall årsverk til basisvirksomhet, antall barn med kommunal barnehageplass og korrigerte antall oppholdstimer, ble det kun utført mindre korreksjoner for 2012. Vi måtte estimere disse verdiene for 7 kommuner som tilsvarer 1,64 % av observasjonene. For disse postene ble 2012- verdien estimert til 2011-verdien. Det er korrigert for 3 kommunesammenslåinger i løpet av perioden frem til 2012.

I dette kapittelet vil vi presentere våre data og drøfte dem opp mot vår problemstilling og de tre påstandene som er omtalt i kapittel 1 og 3. Tall som er lagt til grunn for figurene er oppgitt i vedlegg 1.

Helt innledningsvis gir vi en oversikt over utviklingen i den kommunale deflatoren som er lagt til grunn for korrigerte brutto driftsutgifter. Kommunale deflator har følgende utvikling gjennom årene vi undersøker. Tallene er oppgitt som prosentvise endringer fra året før.

**Tabell 1 Prosentvis endring av kommunal deflator, i perioden 2007-2012**

Kommunal deflator. Prosent endring fra året før					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,2

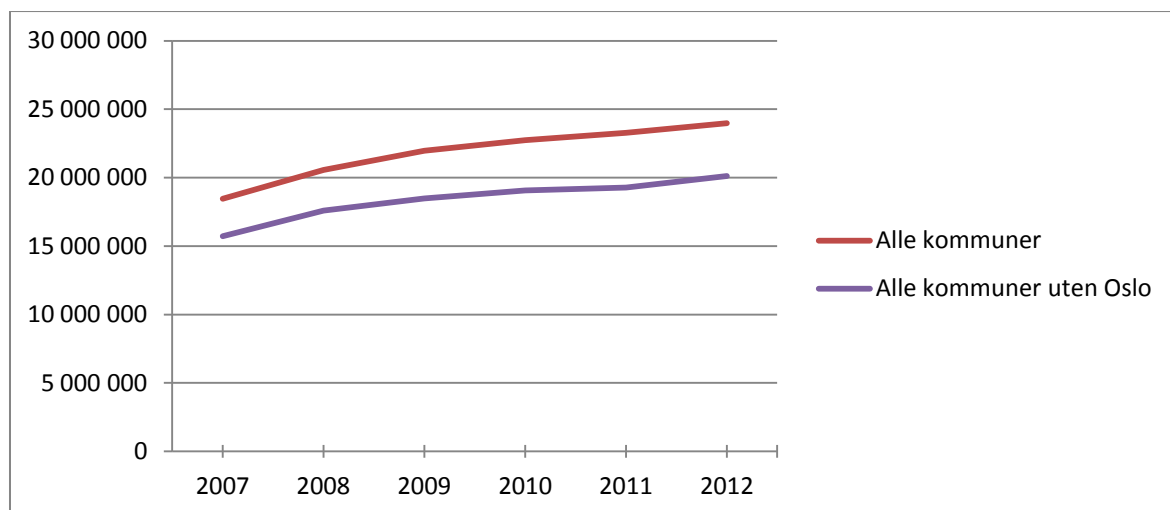
I oppgaven har vi valgt å bruke forkortelser for variablene som til dels har svært lange benevnelser. En oversikt over forkortelsene er gitt i tabell 2.

**Tabell 2 Oversikt over variablene og deres forkortelser**

Variabel navn	Forkortet variabelnavn
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager (juster for kommunal deflator)	Kostnader
Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager	Oppholdstimer
Antall årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager	Årsverk
Barn med barnehageplass i kommunale barnehager	Barn med barnehageplass
Antall kommunale barnehager	Antall kommunale barnehager
Leke og oppholdsareal i kommunale barnehager (m2)	Leke og oppholdsareal
Styrere med godkjent førskolelærerutdanning i kommunale barnehager	Styrere
Pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning i kommunale barnehager	Pedagogiske ledere

## 5.1 2011-reformen har ført til reduksjon i kostnadsnivået for de kommunale barnehagene.

Figur 1 Korrigerte brutto driftsutgifter for kommunale barnehager med og uten Oslo kommune, i perioden 2007-2012 (1000 kr)



Vi ser at kostnadene til de kommunale barnehagene har hatt en jevn økning fra og med 2007. Økningen var størst for 2007 og 2008. Fra 2009 til 2012 var økningen litt mer dempet.

Oslo står for 16,07 % av totale kostnader for hele utvalget i 2012. Vi har derfor sett på om Oslo kommune skiller seg ut fra den totale kostnadsutviklingen. Det vi ser, er at utvalgene med og uten Oslo i hovedsak følger hverandre over hele perioden. Vi har derfor ikke skilt ut Oslo i analysen.

Den økningen vi ser i perioden kan forstås på bakgrunn av at kommunene skulle oppnå full barnehagedekningen (Borge et al., 2012). Som omtalt foran ble det oppnådd i 2010 og er bakgrunnen for 2011-reformen (ot.prp.nr. 76 (2002-2003)). Flere av kommunene hadde full barnehagedekning tidligere (Econ Pöyry, 2008) og det kan forklare den avtagende endringen som vi ser rundt 2009. Det kan også være at kommunene begynte å forberede seg på en kommende reform.

Figur 1 viser at kostnadene er jevnt stigende og det er ingen reduksjon i 2011. Det første svaret på vår problemstillingen er derfor at 2011-reformen ikke har ført til reduksjon i kostnadsnivået for de kommunale barnehagene.

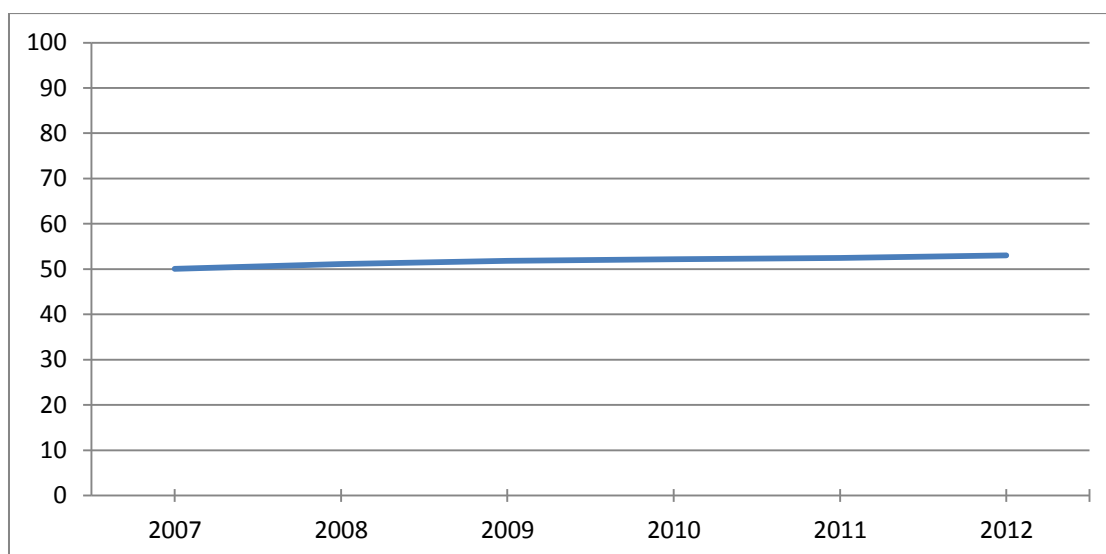
Selv om målet om full barnehagedekning var nådd i 2010, er det grunn tro at antall oppholdstimer kan ha økt og at det har medført en økning i kostnadene. Dette understøttes bl.a. av opplysninger om at andelen små barn (barn under tre år) har økt mye de senere årene (NOU 2012: 1, 2012, kap. 6.2).

Ved å trekke inn variabelen korrigerte antall oppholdstimer kan vi si noe om utviklingen i kostnadene i forhold til utviklingen i oppholdstimene. På denne måten får vi en standardisert sats som viser hva det koster å produsere en oppholdstime i de kommunale barnehagene. Ved å bruke den korrigerte antall oppholdstimer bruker vi et mål som tar hensyn til fordelingen mellom store og små barn<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Oppholdstimer korrigert for alderssammensetning. Dette er forklart nærmere i kapittel 4

Figur 2 Gjennomsnittskostnad per oppholdstime, i perioden 2007-2012 (kroner)

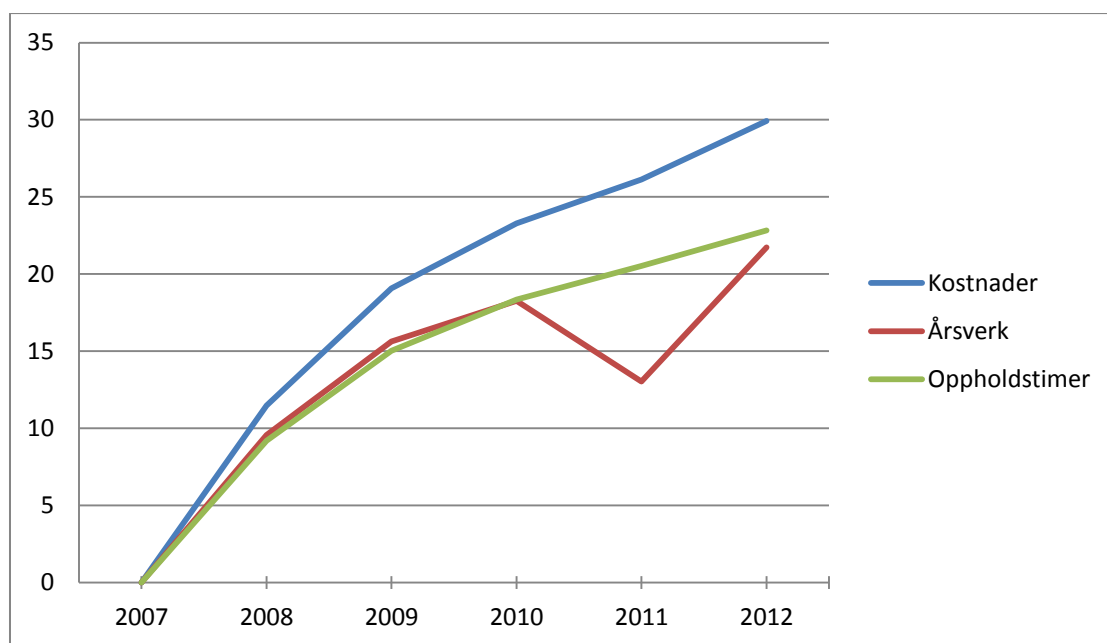


Vi ser at kostnadene pr oppholdstime er veldig stabile over perioden med en jevn økning på totalt 5,81 % fra 2007 til 2012, og på 0,48 % fra 2010 til 2011. Det har derfor ikke vært en kostnadsreduksjon, men en svak økning i produsert oppholdstime i de kommunale barnehagene.

Den prosentvise økningen i gjennomsnittskostnad pr oppholdstimer på 0,48 % fra 2010 til 2011 er relativt svak i forhold til økningen i totale kostnader på 2,32 % for samme perioden. Dette tilsier at økningen i kostnad pr oppholdstime heller ikke forklarer økningen i kostnadene.

Vi har i teorikapittelet vist at kostnader knyttet til ansatte utgjør den største kostnadsgruppen i barnehagen (Lunder & Aastvedt, 2012). Derfor vil vi trekke inn variabelen antall årsverk til basisvirksomheten for å se hvordan denne har utviklet seg i forhold til antall oppholdstimer. For sammenlikningens skyld har vi også tatt med kostnadsutviklingen i perioden.

Figur 3 Kostnader, antall årsverk og oppholdstimer i prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012



Som ventet viser figur 3 at kostnadene stiger i større grad enn antall oppholdstimer. Dette henger sammen med en økning i kostnad pr time som vi har kommentert foran. Figur 3 viser også at oppholdstimer og årsverk vokser like mye frem til 2010. I 2011 faller antall årsverk til basisvirksomheten kraftig. Dette fallet utgjør 5,23 prosentpoeng og er en reduksjon på 1494 årsverk fra 2010. Antall oppholdstimer har imidlertid en jevn økning i hele perioden. Antall årsverk øker imidlertid kraftig i 2012 med hele 8,7 prosentpoeng som utgjør 2848 årsverk fra 2011. I perioden 2010 til 2012 gir dette en samlet økning fra 2010 på 3,47 prosentpoeng og 990 årsverk. Til sammenligning var veksten fra 2009 til 2010 på 2,28 prosentpoeng og 752 årsverk.

For å se på mønsteret i reduksjon i årsverk for alle kommunene fra 2010 til 2011, gikk vi nøyere inn i datamaterialet. Det viser at det er en gjennomgående trend for kommunene at antall årsverk er redusert for 2011. Av de totalt 426 kommunene var det kun 77 kommuner som har en økning i antall årsverk, 38 har ingen endring og 311 kommuner har redusert antall årsverk. Størst reduksjon har Trondheim med 105 årsverk (7,8 % reduksjon). To andre kommuner har også en reduksjon i mer enn 50 årsverk. De gjelder Bærum med 77 årsverk (9,28 %) og

Stavanger med 58 årsverk (4,8 %). Størst prosentvis reduksjon av barnehager med over 100 årsverk i 2010 er Kongsvinger med 26 årsverk (24,07 %).

Denne sterke reduksjonen i antall årsverk fra 2010 til 2011 kan ha flere årsaker. Det kan være en styrt tilpasning til reformen fra kommunenes side, hvor de bevisst har gått inn for å kutte årsverk for å redusere kostnadene ved å innføre stillingsstopp. Dette har de kunnet gjøre ved å leie inn vikarer i stillinger som har blitt ledige. I KOSTRA finnes det ikke noen oversikt over kommunenes vikarbruk for de kommunale barnehagene, og årsverk til vikarer regnes heller ikke med i antall årsverk totalt. Andre årsaker kan være at kommunene har latt være å ansette nye for de som har gått av med pensjon det året og ikke blitt erstattet med en gang.

Det er vanskelig å si noe mer om dette uten å gå mye dypere inn i materien til hver enkelt kommune. Dette har vi ikke hatt anledning til i denne oppgaven. Det kan også ha vært mangel på kvalifisert arbeidskraft som følge av få nyutdannede eller andre faktorer utenfor kommunenes kontroll. Dette vil vi se nærmere på under drøfting av påstand 2.

Selv om vi ser at økningen i kostnadene har vært svakt avtagende de siste årene synes det å være riktig å konkludere med at 2011-reformen ikke har ført til et fall i kostnader, og målestokkteorien har ikke hatt en synlig effekt på korrigerte brutto driftsutgifter. Reduksjonen i årsverk fra 2010 til 2011 ser mer ut som et forsøk på å tilpasse seg 2011-reformen for å redusere kostnader, som kommunene ikke har lyktes med. Antall årsverk er i 2012 igjen tilbake på samme trend som før 2010.

Avslutningsvis har vi gjennomført en regresjon med kostnader som avhengig variabel og årsverk og års-dummies for 2007 til 2011 som uavhengige variable. Kostnadene i årene 2007 til 2011 blir da målt mot kostnadene i 2012. Denne regresjonsanalysen vises i tabell 3 nedenfor.



**Tabell 3 Regresjonsanalyse med kostnader som avhengig og årsverk og års-dummies 2007-2011 som uavhengige variable**

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	-1576,535	531,928		-2,964	,003
årsverk ansatte	706,828	,816	,998	866,530	0,000
dummy 2007	-2713,708	746,386	-,005	-3,636	,000
dummy 2008	-2092,194	745,883	-,004	-2,805	,005
dummy 2009	-1687,886	745,859	-,003	-2,263	,024
dummy 2010	-1111,769	745,854	-,002	-1,491	,136
dummy 2011	2596,128	745,867	,005	3,481	,001

a. Dependent Variable: brutto utgifter. Justert  $R^2=0,997$

Resultatet av regresjonen er, slik vi tolker det, at korrelasjonen mellom årsverk og kostnader er tilnærmet lik 1 (standardiser Beta=0,998), altså svært sterk (noe vi for så vidt også har vist foran), og at kontroll for forskjeller fra de inkluderte årene ikke påvirker denne korrelasjonen. Tabellen viser også at ett årsverk i gjennomsnitt vil føre til en økning i kostnaden på kr 706 828 (ustandardisert B). Korrelasjonen mellom årsverk og kostnader er signifikant med  $p<0,000$ . Når det gjelder års-dummiene er korrelasjonene signifikante med  $p<0,05$  for dummy 2007, 2008 og 2009.

Regresjonsanalysen viser også at det ikke har vært reduksjoner i kostnadene i 2011 som følge av reformen. Dummy-variablene som viser den gjennomsnittlige kostnadsendringen for det aktuelle året som ikke kan forklares av antall årsverk, viser en jevn økning i kostnadene.

Stølan (2011) hevder at reformen vil føre til økt gevinst for kommuner med stor andel private barnehager. På bakgrunn av dette har vi foretatt en regresjonsanalyse hvor vi skiller mellom

kommuner med kun kommunale barnehager og kommuner med både private og kommunale barnehager. Resultatet fra denne analysen vises i tabell 4.

**Tabell 4 Regresjonsanalyse med kostnader som avhengig og sammensetning av privat og/eller kommunal barnehage\* og års-dummies 2007-2011 som uavhengige variable**

Coefficients <sup>a</sup>					
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	73908,428	9327,535		7,924	,000
kun kommunal bhg =1	-54457,789	7819,591	-,137	-6,964	,000
dummy 2007	-12831,142	12695,388	-,026	-1,011	,312
dummy 2008	-7987,348	12695,375	-,016	-,629	,529
dummy 2009	-3935,622	12695,853	-,008	-,310	,757
dummy 2010	-2878,782	12695,375	-,006	-,227	,821
dummy 2011	-1895,476	12695,428	-,004	-,149	,881

a. Dependent Variable: brutto utgifter. Justert  $R^2=0,017$

\* Variabelen kun kommunal bhg=1 er konstruert slik at kommuner med kun kommunale barnehager har fått verdien 1 og kommuner med både kommunale og private barnehager har fått verdien 0

Slik vi tolker denne regresjonsanalysen, viser den at kommuner med kun kommunale barnehager har hatt en sterkere økning i kostnadene enn kommuner med både private og kommunale barnehager. Standardisert Beta = -0,137 og  $p>0,000$ . Dette er en indikasjon på at teorien om målestokkonkurranse kan ha hatt innvirkning. Selv om endringen her gjelder for 2012 (ikke medtatt dummy) kontrollert for alle årene 2007-2011, er det grunn til å tro at tilpasningen til reformen kan ha startet før reformen ble gjennomført. Målet om full

barnehagedekning var innfridd for 370 av 430 kommuner allerede våren 2008 (Econ Pöyry, 2008).

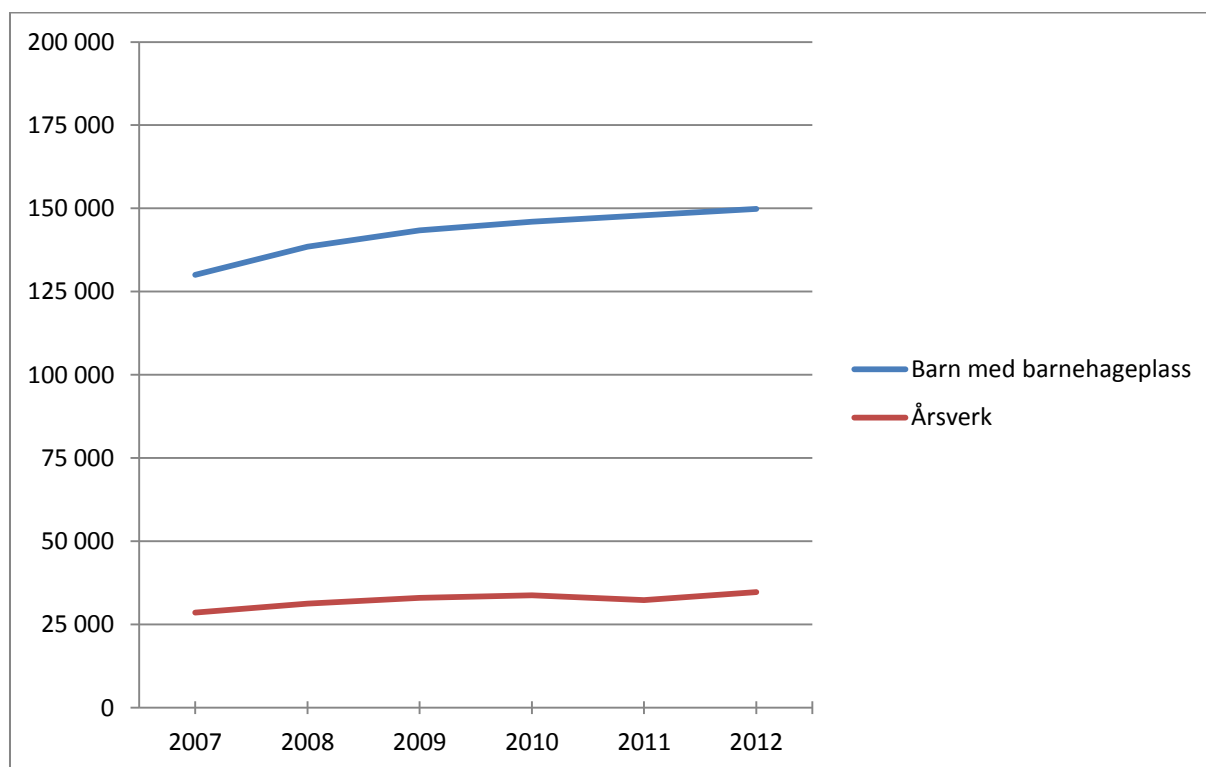
Vi går nå over til å analysere og drøfte de tre påstandene som er formulert i kapittel 1.

### **5.1.1 2011-reformen har ført til nedgang i voksentettheten pr. barn i de kommunale barnehagene.**

Figur 3 foran viser at utviklingen i voksentettheten målt som årsverk opp mot oppholdstimer har vært stabil fram til 2011. I 2011 er det, som vist foran, en relativt sterk reduksjon i antall årsverk for kommunene totalt sett. Siden kostnadene ikke ble redusert i 2011, må vi anta at dette skyldes økt vikarbruk i 2011.

Korrigerte oppholdstimer sier ikke noe direkte om endring i antall barn i barnehagene. Det kan ha vært endringer i barnas oppholdsmønster – flere oppholdstimer per barn og flere små barn – som har skapt endringer i oppholdstimene. Vi har derfor sett på forholdet mellom antall barn og antall årsverk.

**Figur 4 Antall barn med kommunal barnehageplass, og antall årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager, i perioden 2007-2012**



Figur 4 viser at endring i antall barn med barnehageplass og endring i antall årsverk i stor grad følger hverandre for perioden. Vi ser også at reduksjonen i 2011 for antall årsverk ikke gjenspeiles i tilsvarende endringer i antall barn.

For å se mer detaljert på hvordan voksentettheten har endret seg, har vi utarbeidet en oversikt over gjennomsnittlig barn pr årsverk for alle årene.

**Tabell 5 Antall barn med barnehageplass pr årsverk.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gjennomsnittlig antall barn pr årsverk	4,55	4,43	4,34	4,32	4,58	4,31

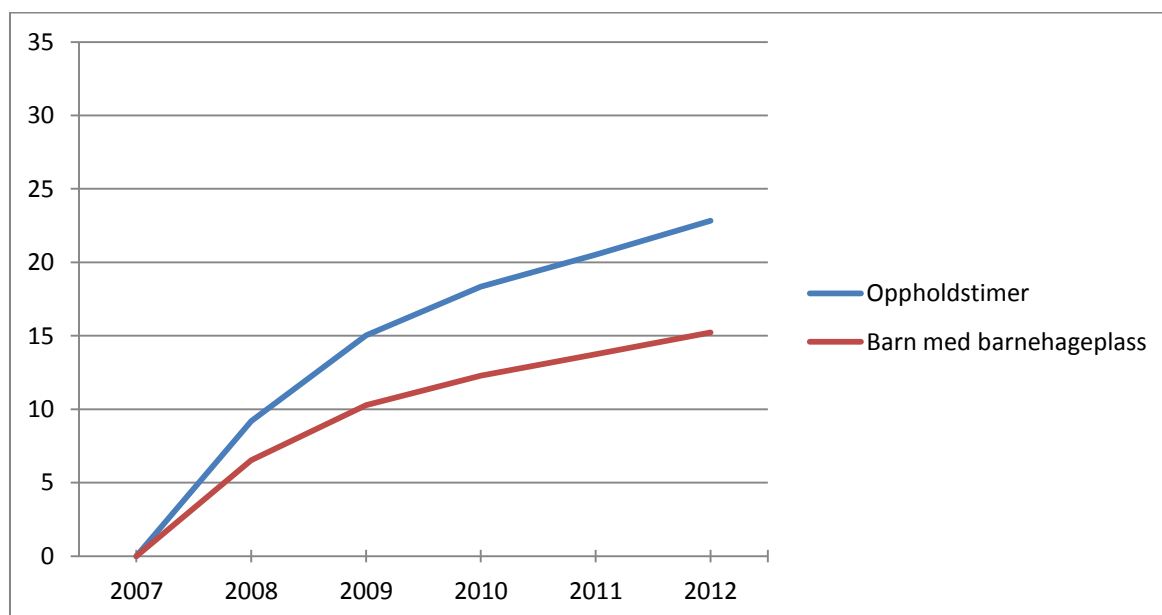
Det fremkommer her at den gjennomsnittlige voksentettheten har gått noe opp (antall barn per årsverk gått svakt ned) fram til 2010. I 2011 har vi en økning i antall barn pr voksen ansatt som en følge av reduksjonen i antall årsverk for året, men den ser igjen ut til å stabilisere seg for 2012 på samme nivå som 2010. Det vil si at voksentettheten øker og det blir i snitt færre barn pr voksen ansatt i barnehagen.

Dette gir oss ett grunnlag for å kunne si noe om at voksentettheten ser ut til å ha blitt redusert i 2011 som følge av reformen. Men det kan virke utfra driftsutgiftene at kommunene ikke har hatt noen kostnadseffekter av dette noe som sannsynligvis skyldes økninger i andre kostnader som for eksempel vikarer.

Bruk av vikarer vil naturlig også inngå i begrepet voksentetthet, og vil være med å øke denne. Vi har som nevnt ingen tall for dette, men med en antagelse om at differansen mellom reduksjonen i antall årsverk og fortsatt jevn vekst i kostnadene for 2011 kan skyldes ekstra vikarbruk, vil det være nærliggende å tro at den faktiske voksentettheten ikke har vært så lav etter 2011-reformen som tallene gir ett inntrykk av.

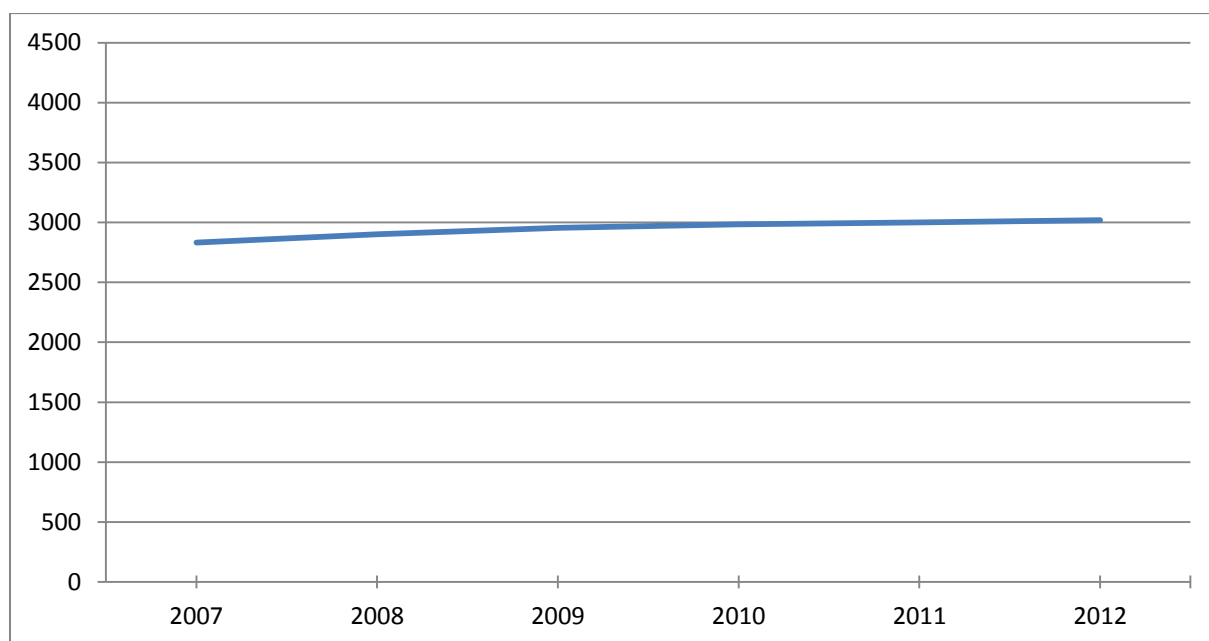
Nå er det viktig å påpeke at variabelen antall barn ikke sier noe om aldersfordelingen mellom store og små barn. Og ulike aldersgrupper krever ulikt tilsyn. En høy andel små barn vil kreve flere voksne enn store barn gjør. For å undersøke dette nærmere har vi sett på antall oppholdstimer i forhold til antall barn.

Figur 5 Korrigerte oppholdstimer og barn med barnehageplass i kommunale barnehager i prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012



Figur 5 viser at korrigerte oppholdstimer øker sterkere enn antall barn. Dette vil være en forventet sammenheng, da ett barn oftest har flere oppholdstimer i barnehagen. Det har også blitt flere små barn i barnehagene som generer flere oppholdstimer pr barn på grunn av vektingen Kunnskapsdepartementet (NOU 2012: 1, kap. 6.2). Figuren sier derfor ikke noe konkret om oppholdstimene pr barn har endret seg vesentlig over periodene. Da må vi inn og se på den gjennomsnittlige antall oppholdstimer pr barn.

**Figur 6 Gjennomsnittlig antall korrigerte oppholdstimer pr barn, i perioden 2007-2012**



Vi ser i figur 6 at det har vært en svak økning i gjennomsnittlig korrigert oppholdstime pr barn. Økningen fra 2007 til 2012 er på 6,6 %. Den største økningen skyldes at andelen av små barn i barnehagene har økt. Det kan også påvirkes av at vi har en vridning fra deltidsplasser over til flere i fulltidsplasser og at barna tilbringer flere timer i barnehagen.

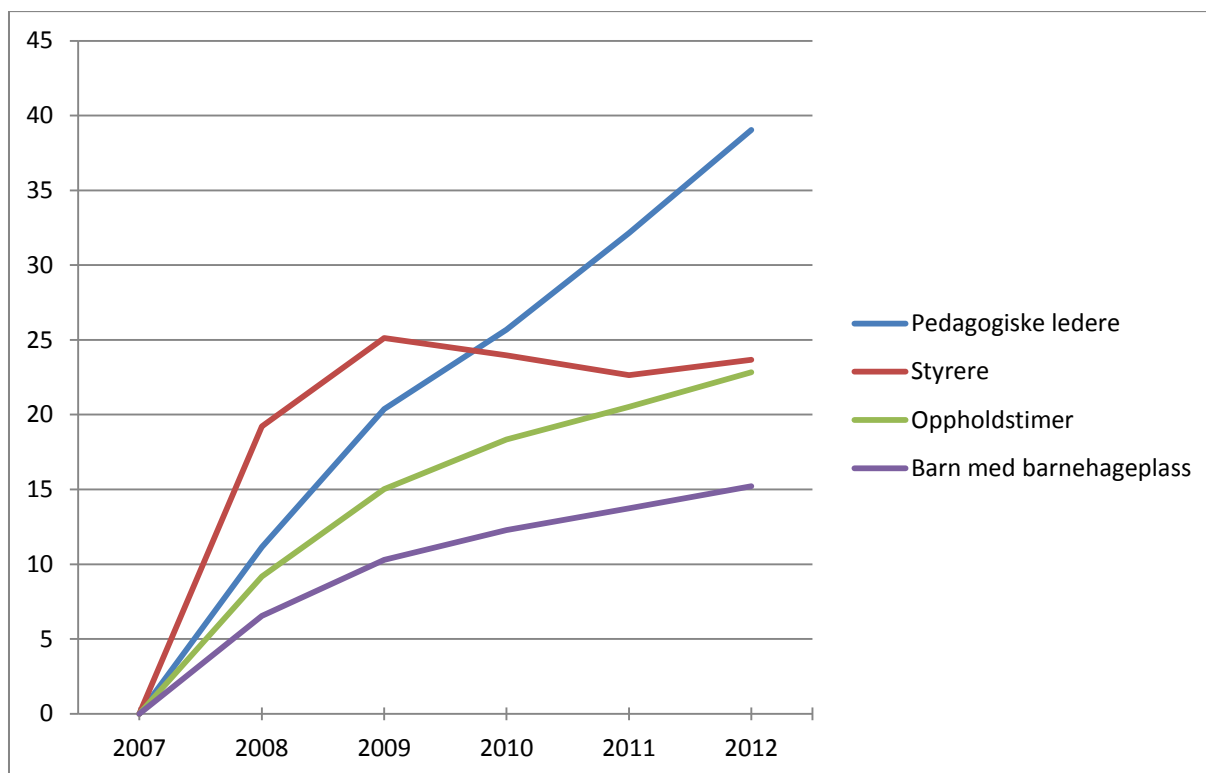
### **5.1.2 2011-reformen har ført til nedgang i antall ansatte med førskolelærerutdanning i forhold til antall barn med barnehageplass**

Vår andre påstand er at det har vært en nedgang i antall ansatte med førskolelærerutdanning i forhold til antall barn med barnehageplass som følge av 2011-reformen. I figur 5 vises endringer i antall barn og i figur 6 vises gjennomsnittlig antall oppholdstimer i perioden 2007 til 2012. Tallene fra 2010 til 2011 viser at antall barn økte med 1,3 prosent, og gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr barn økte med 0,54 prosent. Dette vil sannsynligvis tilsi et økt behov for pedagogiske ledere med tilstrekkelig pedagogisk utdanning.

Lyngmo (2011) hevder at det har vært en eksplosjon i antallet søknader om dispensasjon fra utdanningskravet til ansatte (både styrere og pedagogiske ledere) med førskolelærerutdanning.

Vi ønsker å se hvordan antall ansatte med førskolelærerutdanning har utviklet seg i forhold til utviklingen i antall barn.

**Figur 7** Utvikling av antall pedagogiske ledere og styrere med godkjent førskolelærerutdanning i kommunale barnehager, korrigerte oppholdstimer og antall barn med barnehageplass i kommunale barnehager, i prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012



Figur 7 viser at vi har vekst i antall pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning over perioden. Økningen er kraftigere enn veksten antall barn og antall oppholdstimer. Tallene viser at vi hadde en økning i korrigerte oppholdstimer fra 2010 til 2011 på 1,85 prosent. Samme periode hadde antall pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning en økning på 5,13 prosent. Dette betyr at det har vært en økning i pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning pr oppholdstime i barnehagene. Årlig gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr pedagogiske leder med førskolelærerutdanning var i 2011 på 41 054 mot 42 377 i 2010. Denne reduksjonen kan bety at blir flere pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning pr barn ute i barnehagene, at det kan ha vært økende fokus på det kvalitetsmessige tilbudet på kommunale barnehagetjenester.



Antall styrere med førskolelærerutdanning har en økning frem til 2009 og en reduksjon fram til 2011 med en viss oppgang i 2012. Dette kan henge sammen med satsingen på full barnehagedekning og at denne i stor grad var oppnådd allerede i 2008 i et flertall av kommunene (Econ Pöyry, 2008). Utflatingen kan derfor være et resultat av tilnærmet full barnehagedekning og et redusert behov for satsing fra 2009.

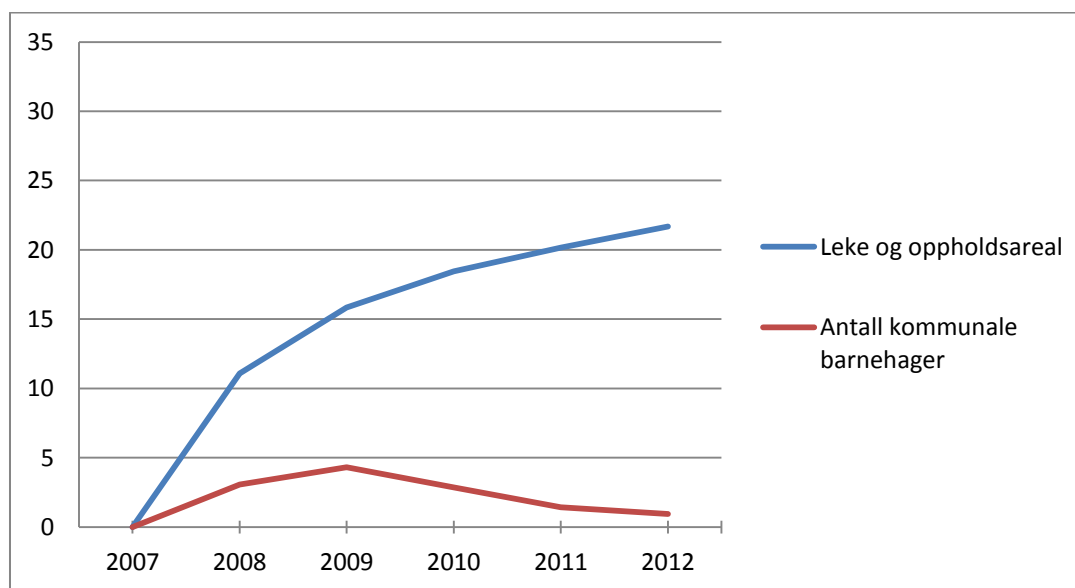
Vi har foran henvist til Lyngmo (2011) som hevder at antall søknader og innvilgelser om dispensasjoner fra kravet om ansatte med førskolelærerutdanning har økt kraftig. Dette forholdet kan også forklare noe av denne reduksjonen mens ett annet forhold kan være å se på utviklingen i antall barnehager.

Det er ikke noe som kan tilsi at 2011-reformen har ført til et svakere pedagogisk tilbud i barnehagene. Antall pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning har økt i større grad enn antall barn, mens veksten i antall styrere har avtatt vesentlig. Dette kan være en følge av tilnærmet full barnehagedekning, og kan sannsynligvis også forklares med den store økningen i dispensasjoner fra utdanningskravet (Lyngmo, 2011).

### **5.1.3 2011-reformen har ført til at det har blitt færre og større kommunale barnehager.**

Vår siste påstand handler om at reformen har ført til at det har blitt færre og større barnehager for å oppnå stordriftsfordeler. Dette begrunnes med de forhold vi har omtalt i kapittel 3.7 i oppgaven (Thoresen & Aastvedt, 2010).

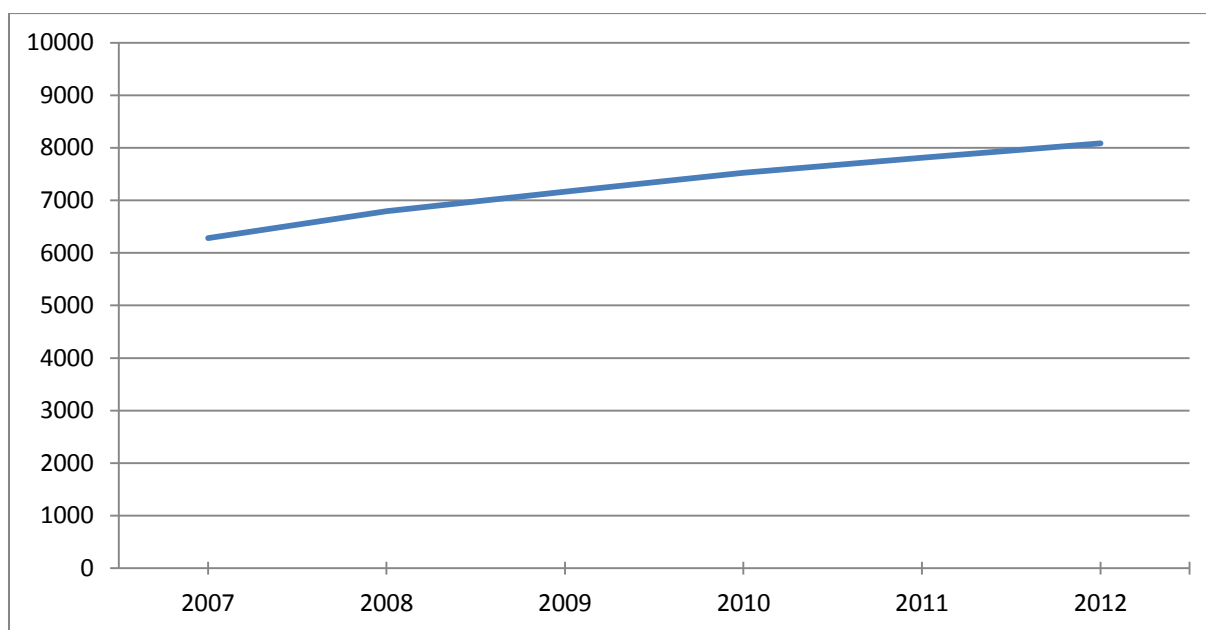
**Figur 8 Forholdet mellom leke og oppholdsareal i kommunale barnehager, og antall kommunale barnehager, i prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012**



Figur 8 viser at de i perioden 2007 til 2009 har vært en økning i både antall barnehager og følgelig også areal. Dette er sammenfallende med kravet til å oppnå full barnehagedekning, og som vi har nevnt tidligere var dette i stor grad innfridd allerede i 2008/2009 (Econ Pöry, 2008). Fra 2009 har det vært en reduksjon i antall barnehager, mens arealet i barnehagene fortsetter å øke. Reduksjonen kan skyldes at barnehager legges ned og slås sammen eller at det bygges nye større barnehager. Effekten er i overensstemmelse med vår påstand, selv om det ikke oppstår samtidig med innføringen av reformen.

Derimot er det vanskelig å se noen reduksjoner i kostnadene som følge av mulige kostnadsreduksjoner på bakgrunn av stordriftsfordeler. For å se nærmere på dette har vi beregnet utviklingen i kostnader pr barnehage.

Figur 9 Gjennomsnittlig kostnad pr barnehage, i perioden 2007-2012 ( 1000 kroner).



Figur 9 viser at utviklingen i de gjennomsnittlige kostnadene pr kommunale barnehage har økt jevnt over perioden. Justert for kommunal lønns- og prisøkning gjennom kommunal deflator tilsier dette at kostnadene øker mere enn den normale lønns- og prisveksten for kommunene. At kostnadene øker utover kommunal deflator kan skyldes et uvanlig godt lønnsoppgjør for barnehageansatte i forholdt til de andre segmentene i kommunen. I tillegg vil en økning i antall pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning som er en høyere lønnsgruppe enn ufaglært personale, sannsynligvis også øke lønnskostnadene for barnehagene og følgelig øker kostnadene pr barnehage (Håkonsen, Lunder, & Løyland, 2010). Dette har vi også vært inne på tidligere med at vi har påvist en økning i gjennomsnittlig kostnad pr oppholdstime (figur 2). At barnehagene blir større vil også medføre en total økning i kostnader pr barnehage, samtidig som kostnaden pr oppholdstime skulle reduseres. Men for å undersøke dette nærmere må man ned på de enkelte barnehager. På sikt anser vi derimot at stordriftsfordeler vil redusere kostnadene pr oppholdstime, men det er vanskelig å måle nøyaktig på landsbasis ut i fra vårt tallmateriale.

Figurene viser at barnehagene beveger seg i en retning av større enheter. Derimot kan vi ikke se at dette kommer som en direkte følge av innføringen av reformen i år 2011. Det kan virke som teorien bak målestokkonkurransen har medført endring, men at det er mer en langsiktig tilpasning men at den har inntrådt på et tidligere tidspunkt enn akkurat ved innføringen av reformen i 2011.

Selvfølgelig kan en også finne kombinasjoner av alle mulige forhold som er nevnt i dette kapittelet, men ikke noe som ser ut til å redusere kostnadene for 2011.

## 5.2 Oppsummering av analyse og drøfting

Analysen indikerer at det ikke har vært reduksjon i kostnadene for de kommunale barnehagene som følge av 2011-reformen. Det ser ut til at vi har en stabil økning i kostnadene. Vi har sett at antall årsverk har hatt et fall i 2011 noe som kan skyldes reformen. Men vår analyse viser ikke at det har resultert i en kostnadsreduksjon, og antall årsverk ser ut til å stige opp til det nivået en kunne forvente for 2012 utfra tidligere års økning.

Det kan se ut til at vi har en endring i oppholdsmønster for barn ved at korrigerte oppholdstimer øker noe som i hovedsak kan forklares med at det har blitt flere små barn i barnehagene, og at barna oppholder seg flere timer i barnehagene.

Det ser også ut til at kommunene ønsker å hente ut stordriftsfordeler fra barnehagene, ved at barnehagearealet øker i størrelse, mens antallet reduseres. At mindre barnehager legges ned og at det bygges større barnehager eller at barnehager slås sammen kan også være med å forklare reduksjonen i antall styrere med førskolelærerutdanning.

Det er bare det omtalte fallet i årsverk som ser ut til å komme som en direkte virkning av 2011-reformen i 2011. Dette har imidlertid ikke medført en reduksjon i kostnadene for 2011. Disse har en stabil økning som ser ut til å være litt avtagende i økning fra år til år. Ut fra teorien har Public Choice en antagelse om at offentlig sektor innehar ett høyt nivå av slakk (Busch et al., 2009). Analysen vår gir ingen indikasjoner på at slakknivået var så høyt som

antatt ut fra Public Choice-teorien ved innføringen av 2011-reformen. Vi ser at reduksjonene i antall årsverk kan ha vært drevet av en tanke om å stramme inn slakk og utnytte de eksisterende kostnadene i en mer produktiv retning. At dette ikke har gjenspeilet seg i reduserte kostnader, antar vi skyldes en effekt av økt vikarbruk og følgelig kan det virke som at slakk nivået ikke har vært så høyt for sektoren. Økningen i antall årsverk i 2012 styrker også denne tanken. Derimot har vi ikke grunnlag for å si noe om hvordan en eventuell innstramming i slakk kan ha påvirket kvaliteten på tjenesten som leveres.

Det samme gjelder for så vidt for tanken bak X-efficiency (Busch, 1998). Disse effektene kan være verre å spore i tallene da dette går mer på immaterielle ting som er vanskelige å måle. Vi har i teorien valgt å sette fokus på begrepet teknisk effektivitet Jenssen og Robertsen 2000. For kommunene vil de kunne få effekter av å velge organisasjonsform og teknologiform som maksimerer produksjonen under det gitte budsjettet. Det er vanskelig å uttale seg om dette på bakgrunn av de data vi har lagt til grunn for undersøkelsen.

Derimot kan det se ut som om kvaliteten i tilbudet fra de kommunale barnehagene kan ha hatt en positiv utvikling med flere pedagogiske ledere med førskoleutdanning og økt voksentegethet med unntak av 2011. Vi har vist at det er en liten økning i de gjennomsnittlige kostnadene pr oppholdstime som kan forklares med blant annet økte lønnsnivåer som følge av flere ledere med førskoleutdanning.

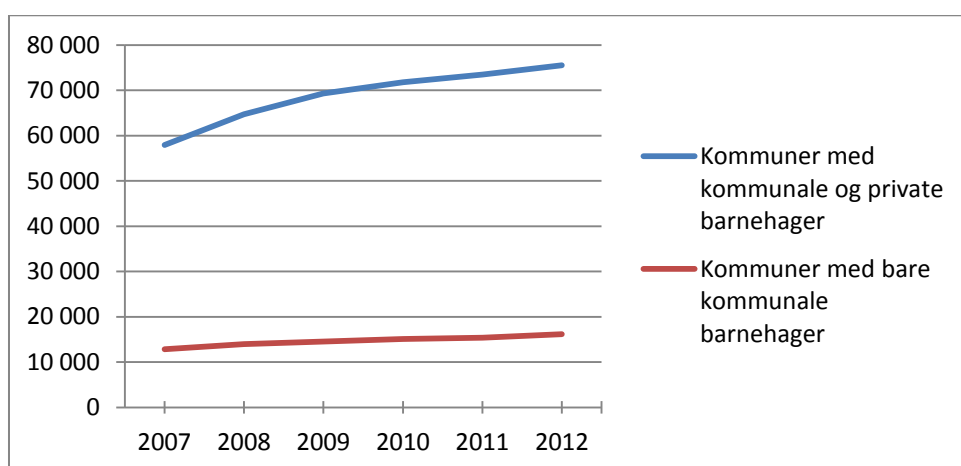
Men det er vanskelig å knytte resultatene direkte opp til reformen. Det kan se ut til at kommunene har hatt en lengre tilpasning til en framtidig reform som de har vist ville komme når målet om full barnehagedekning var oppnådd. Resultatene kan også tyde på at det har vært en satsning på å øke barnehagetilbudet frem mot 2009. Da kan det se ut til at flere kommuner hadde nådd dette målet, og satsingen jevnet seg mere ut. På en slik måte kan en si at 2011-reformen har hatt en effekt på barnehagesektoren, men fordelt over flere tidligere tidspunkt. Dog kan det se ut til at den kan ha hatt en positiv effekt for kvaliteten på tilbudet fra de kommunale barnehagene. Både ved at det blir flere pedagogiske ansatte og at voksentegetheten ser ut til å øke. Samtidig som stordriftsfordeler også kan gi barnene økte

muligheter for utfoldelse. Dette kan være et resultat av en bevisst satsning for å møte konkurransen fra de private barnehagene og dermed i tråd med teorien bak målestokkonkurranse. Men vi kan ikke påvise noe direkte reduksjon i kostnadene for kommunale barnehager på bakgrunn av 2011-reformen.

En nærmere analyse av forholdet mellom ulike kommuner med stor, liten eller ingen innslag av private barnehager kunne vært interessant å gjennomføre. Vi har ikke hatt kapasitet til dette i denne oppgaven. Vi har imidlertid foretatt noen flere analyser av forskjeller mellom kommuner med kun kommunale barnehager og kommuner med både private og kommunale barnehager. Vi har valgt å ikke ta dem inn i denne oppgaven, men viser i hovedsak til vedlegg 2.

Disse analysene tydeliggjør slik vi ser det at det er mange ulike forhold som påvirker kostnadsutviklingen i barnehagesektoren. Vi viser helt avslutningsvis i figur 10 kostnadsutviklingen i kommuner med både kommunale og private barnehager sammenliknet med kommuner som bare har kommunale barnehager.

**Figur 10 Kostnadsutvikling i kommunale barnehager for kommuner med bare kommunale og kommuner med både kommunale og private barnehager, i perioden 2007-2012 (1000 kr)**



Figuren viser at kostnadene har steget mest i kommuner med både kommunale og private barnehager. Dette er ikke i samsvar med teorien om målestokkonkurranse. Men det kan tenkes at dette skyldes andre forhold ved disse kommunene som vi ikke har kontrollert for, eksempelvis at disse kommunene fortsetter å bygge ut og forsterke sitt barnehagetilbud i sterkere grad.

## Kilder bilder

Forside bildet er gjengitt med tillatelse fra webutvikler/designer Morten Vollheim, ettertrykk forbudt uten skriftlig samtykke.

## Kilder litteratur

- Andresen, Kenneth, Friestad, Liv Bente Hannevik, & Robertsen, Karl. (2001). *Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon* (Vol. 12/2001). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Antonsen, Frode. (2012). Vil ha flere kvelds åpne barnehager.  
<http://www.barnehage.no/no/Nyheter/2012/Oktober/Vil-ha-flere-kveldsapne-barnehager/>
- barnehageloven. (2005). LOV 2005-06-17 nr 64: Lov om barnehager. from  
<http://www.lovdatabank.no/all/hl-20050617-064.html#16a>
- Borge, Lars-Erik , Haraldsvik , Marianne , & Nyhus, Ole Henning (2012). SØF-rapport 05/12 *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager*. Trondheim: SØF.
- Busch, Tor. (1998). Slakk i offentlig sektor. *Noen konseptuelle og metodemessige problemstillinger*. <http://www.toh.hist.no/~tor/forskning/slakk.pdf>
- Busch, Tor, Johnsen, Erik, & Vanebo, Jan Ole. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforl.
- Claussen, Clas Jostein. (2012). (R)evolusjon i barnehagesektoren. *Mars 2012*.  
<http://www.sebu.no/blad/artmar12.htm>
- Dalland, Olav. (2000). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Det Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. (2012). Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. [Oslo]: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Econ Pöyry. (2008). Barnehagekartet 2008. *Undersøkelse av full barnehagedekning ved utgangen av året*. <http://www.regjeringen.no/upload/KD/barnehagekart/N-2008-038%20HAH%20Barnehagekartet%202008.pdf>
- Fangen, Katrine, & Sellerberg, Ann-Mari. (2011). *Mange ulike metoder*. Oslo: Gyldendal akademisk.



- Gripsrud, Geir, Olsson, Ulf Henning, & Silkoset, Ragnhild. (2004). *Metode og dataanalyse: med fokus på beslutninger i bedrifter*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Grønli, Håvard, & Sættem, Johan B. (2012). En barnehagemilliard borte.  
[http://m.nrk.no/artikkel.jsp?art\\_id=17989094](http://m.nrk.no/artikkel.jsp?art_id=17989094)
- Håkonsen, Lars, Lunder, Trond Erik, & Løyland, Knut. (2010). Innlemming av barnehagetilskuddet i det kommunale inntektssystemet.  
<http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1753.pdf>
- Innst. S. nr. 250 (2002-2003). (2003). *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*. Oslo: Retrieved from <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-250/1/#a1.1.1>.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jenssen, Jan Inge, & Robertsen, Karl. (2000). *Kommunaløkonomi: i et styringsperspektiv*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne, & Christoffersen, Line. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.
- Johnsen, Åge, Loe, Lars A., & Vabo, Signy Irene. (2000). *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Jonassen, Trine. (2012). *Basegenerasjonen. Åpne og fleksible løsninger, kaller Trondheim kommune det. Krevende, kaller kritikerne det*.  
<http://www.barnehage.no/no/Reportasjer/2012/Juli/Basegenerasjonen/>
- Kunnskapsdepartementet. (2010). *Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikkekommunale barnehager*. Oslo: regjeringen.no Retrieved from  
[http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Regelverk/Forskrift\\_om\\_likeverdig\\_behandling.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Regelverk/Forskrift_om_likeverdig_behandling.pdf).
- Kunnskapsdepartementet. (2011). Rundskriv Nr. F-04/2011. *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifte*.  
[http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2011/Rundskriv\\_F\\_04\\_11\\_Veileder\\_om\\_kravene\\_til\\_pedagogisk\\_bemanning\\_i\\_bhg.pdf#search=rundskriv\\_F\\_04\\_11](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2011/Rundskriv_F_04_11_Veileder_om_kravene_til_pedagogisk_bemanning_i_bhg.pdf#search=rundskriv_F_04_11)
- Kunnskapsdepartementet. (2012a). 99 millioner mer til ikke-kommunale barnehager.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/barnehager/99-millioner-mer-til-ikke-kommunale-barn.html?id=704666>
- Kunnskapsdepartementet. (2012b). *Nasjonale tilskuddsatser 2013*. Oslo: utdanningsdirektoratet Retrieved from  
<http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Nasjonale-tilskuddsatser-2013/?WT.ac=Nasj-tilskudd2013&boks=5>.
- Kunnskapsdepartementet. (2012c). *Statistikk barnehager*. Oslo: regjeringen.no Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/barnehager/statistikk-barnehager-.html?id=456377>.
- Lie, Kjetil. (2007). *Barnehagereformen Kontroll med bruk av skjønnsmidler 2005 Bø*: Telemarksforsking.
- Lunder, Trond Erik, & Aastvedt, Ailin (2012). *Kostnader i barnehager i 2011 og nasjonale satser for 2013 TF-rapport nr: 308* Retrieved from  
<http://www.udir.no/Upload/barnehage/Regelverk/Kostnader%20i%20barnehager%202011%20og%20nasjonale%20satser%202013%20revidert%20utgave.pdf>

- Lyngmo, Iris. (2011). Eksplosjon i antall dispensasjoner. 4.000 pedagogiske ledere og styrere i barnehagene har ikke utdannelsen som kreves. Det er en økning på 180 prosent siden 2003. <http://www.barnehage.no/no/Nyheter/2011/Mai/4000-forskolelarere-uten-godkjenning/>
- Madsen, Einar Lier. (2000). *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen: en kartlegging* (Vol. nr 5/2000). Bodø: Nordlandsforskning.
- Meld. St. 24 (2012–2013). (2013). *Framtidens barnehage*. Oslo: Kunnskapsdepartementet Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-24-20122013/6.html?id=720231>.
- Niskanen, William A. Jr. (2007). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- NOU 1997: 8. (1997). *Om finansiering av kommunesektoren* Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/1997/nou-1997-8/10.html?id=140863>
- NOU 2012: 1. (2012). *Til barnas beste Til barnas beste* Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2012/nou-2012-1/7/2.html?id=669154>
- Ot.prp. nr. 57 (2007–2008). (2008). *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)*. Oslo: Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-57-2007-2008-2.html?id=510590>.
- ot.prp.nr. 76 (2002–2003). (2003). *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. Oslo: regjeringen.no Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/otprp/20022003/Otprp-nr-76-2002-2003-.html?id=126909>.
- PBL. (2011). prosjektet Likebehandling 2011 <http://www.pbl.no/no/VERKTOYMENY/Ny-finansiering/>
- Pedersen, Ole Petter. (2010). *Rådmenn mest fornøyd med Kostra Kommunestatistikk får karakteren 4+ av toppene i Kommune-Norge, viser undersøkelse*. Retrieved from [http://kommunal-rapport.no/artikkel/radmenn\\_mest\\_fornoyd\\_med\\_kostr](http://kommunal-rapport.no/artikkel/radmenn_mest_fornoyd_med_kostr)
- Prop. 1 s. (2012). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) forbudsjettåret 2012*. Oslo: regjeringen.no Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012.html?id=658310>.
- Prop. 98 L (2011–2012). (2012). *Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager)*. Oslo: Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-98-l-20112012.html?id=679573>.
- Regjeringen Stoltenberg II. (2006). *Barnehageavtalen og barnehageforliket*. Oslo: Kunnskapsdepartementet Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kd/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2006/barnehageloftet/historikk-om-barnehageforliket-.html?id=213265>.
- Riksrevisjonen. (2009). *Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene Dokument nr. 3:13 (2008–2009)*
- Rimehaug, Erling. (2009). Kjell Magen Bondevik. In Oslo (Ed.), *Store Norske Leksikon*.
- Robertson, Karl. (1999). Konkurransetsetting av offentlig virksomhet. *MAGMA*, 1/1999.

- Sandberg, Tor. (2013). Mer til private barnehager. <http://www.dagsavisen.no/samfunn/mer-til-private-barnehager/>
- Seland, Monica. (2011). *Livet i den fleksible barnehagen: muligheter og utfordringer i en barnehage i endring*. Oslo: Universitetsforl.
- Skonhoft, Anders, & Skarstein, Rune. (2005). En ”ulønnsom” offentlig sektor? 1. <http://www.okonominettverket.no/Artikkel/79.html>
- Skueseth, Torill. (2013). Færre og større barnehager. *Samtidig som vesle Teoball barnehage må stenge dørene, utvides flere andre barnehager i Molde. Akkurat slik politikerne ønsker det.* <http://www.rbnett.no/nyheter/article7028493.ece>
- SSB. (2011). Dokumentasjon av KOSTRA. Retrieved 2101.2013, 2013, from <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/dokumentasjon-av-kostra>
- SSB. (2013a). Konsumprisindeksen, 15. april 2013. <http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kpi>
- SSB. (2013b). KOSTRA. from <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>
- St.meld. nr. 9 (2008-2009). (2009). *Perspektivmeldingen 2009*. Oslo: Finansdepartementet Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-9-2008-2009-/5.html?id=541737>.
- St.meld. nr. 15. (2004). *Om konkurransepolitikken*. Oslo: Fornyings-,administrasjons- og kirkedepartementet Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-15-2004-2005-.html?id=406201>.
- St.meld. nr. 24 (2002-2003). (2003). *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*. Oslo: Barne- og familiedepartementet Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20022003/stmeld-nr-24-2002-2003-.html?id=135490>.
- St.prp. nr. 64 (2001-2002). (2002). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stprp/20012002/stprp-nr-64-2001-2002-.html?id=206334>.
- Stafsnes Osland, Marie. (2012). Små barnehager må kjempe for livet. *Samtidig vokser de store barnehagekjedene.* <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10055632>
- Stølan , Dag Olav (2011). Feilslåtte reformer i barnehagepolitikken. <http://www.barnehage.no/no/Kommentar/2011/August/Feilslatte-politiske-reformer-i-norsk-barnehagepolitikk/>
- Thoresen, Audun, & Aastvedt, Ailin. (2010). TF-notat (Telemarksforskning. Bø) *Utredning av barnehagestruktur - Tjøme kommune*. Bø: Telemarksforskning.
- Utdanningsdirektoratet. (2012). *Nasjonale tilskuddsatser 2013*. Oslo: utdanningsdirektoratet Retrieved from <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Nasjonale-tilskuddsatser-2013/>.
- Westerveld, June. (2012). Maks 9 små og 18 store i hver gruppe. Retrieved from <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Maks-9-sma-og-18-store-i-hver-gruppe-6781348.html>
- Ytreberg, Rune. (2010). Barnehagereformen er ute av kontroll. *Brennpunkt.* <http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/1.7352241>
- Zikmund, William G., Babin, Barry J., Carr, Jon C., & Griffin, Mitch. (2010). *Business research methods*. [Mason, Ohio]: South Western Cengage Learning.

## VEDLEGG

Vedlegg 1 Oversikt over tall til figurer i kapittel 5

Vedlegg 2 Analyser av forskjellen mellom kommuner med bare kommunale barnehager og kommuner med både kommunale og private barnehager

## Vedlegg 1 Oversikt over tall til figurer i kapittel 5

**Tabell 6 Korrigerte brutto driftsutgifter for kommunale barnehager, med og uten Oslo kommune, i perioden 2007-2012 (1 000 kr)**

n = 426, n = 425 uten Oslo	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Korrigerte brutto driftsutgifter justert for deflator til 2012 tall, alle kommuner	18449291	20567205	21966494	22743454	23271258	23969816
Korrigerte brutto driftsutgifter justert for deflator til 2012 tall, alle kommuner uten Oslo	15733760	17604580	18487105	19062772	19276993	20118042

**Tabell 7 Gjennomsnittskostnad per oppholdstime, i perioden 2007-2012 (kroner)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gjennomsnittskostnad pr oppholdstime, justert for deflator	50,10	51,15	51,85	52,19	52,44	53,01

**Tabell 8 Kostnader, antall årsverk og oppholdstimer i prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager (1000 kr)	18449291	20567205	21966494	22743454	23271258	23969816
Utvikling i % fra 2007	0,00	11,48	19,06	23,28	26,14	29,92
Antall årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager (1000 kr)	28578	31309	33045	33797	32303	34787
Utvikling i % fra 2007	0,00	9,56	15,63	18,26	13,03	21,73
Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager (1000 kr)	368277720	402117648	423632232	435803736	443876328	452358048
Utvikling i % fra 2007	0,00	9,19	15,03	18,34	20,53	22,83

**Tabell 9 Antall barn med kommunal barnehageplass, og antall årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager, i perioden 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Barn med barnehageplass i kommunale barnehager	130044	138546	143423	146019	147912	149828
Antall årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager	28578	31309	33045	33797	32303	34787

**Tabell 10 Korrigerte oppholdstimer og barn med barnehageplass i kommunale barnehager i prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager	368277720	402117648	423632232	435803736	443876328	452358048
Utvikling i % fra 2007	0	9,19	15,03	18,34	20,53	22,83
Barn med barnehageplass i kommunale barnehager	130044	138546	143423	146019	147912	149828
Utvikling i % fra 2007	0	6,54	10,29	12,28	13,74	15,21

**Tabell 11 Gjennomsnittlig antall korrigerte oppholdstimer pr barn, i perioden 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager	368277720	402117648	423632232	435803736	443876328	452358048
Barn med barnehageplass i kommunale barnehager	130044	138546	143423	146019	147912	149828
Gjennomsnittlig korrigert oppholdstime pr barn	2832	2902	2954	2985	3001	3019

**Tabell 12 Utvikling av antall pedagogiske ledere og styrere med godkjent førskolelærerutdanning i kommunale barnehager, korrigerte oppholdstimer og antall barn med barnehageplass i kommunale barnehager, i prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Styrere med godkjent førskolelærerutdanning kommunale barnehager	2654	3164	3321	3290	3255	3282
Utvikling i % fra 2007	0,00	19,22	25,13	23,96	22,65	23,66
Pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning i kommunale barnehager	8182	9095	9849	10284	10812	11377
Utvikling i % fra 2007	0,00	11,16	20,37	25,69	32,14	39,05
Barn med barnehageplass i kommunale barnehager	130044	138546	143423	146019	147912	149828
Utvikling i % fra 2007	0,00	6,54	10,29	12,28	13,74	15,21
Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager, konsern	368277720	402117648	423632232	435803736	443876328	452358048
Utvikling i % fra 2007	0	9,19	15,03	18,34	20,53	22,83

**Tabell 13 Forholdet mellom leke og oppholdsareal i kommunale barnehager, og antall kommunale barnehager, i prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antall kommunale barnehager	2938	3028	3065	3022	2980	2966
Utvikling i % fra 2007	0,00	3,06	4,32	2,86	1,43	0,95
Leke og oppholdsareal i kommunale barnehager (m <sup>2</sup> )	684855	760735	793380	811253	822886	833430
Utvikling i % fra 2007	0,00	11,08	15,85	18,46	20,15	21,69

**Tabell 14 Gjennomsnittlig kostnad pr barnehage, i perioden 2007-2012 (1000 kroner).**

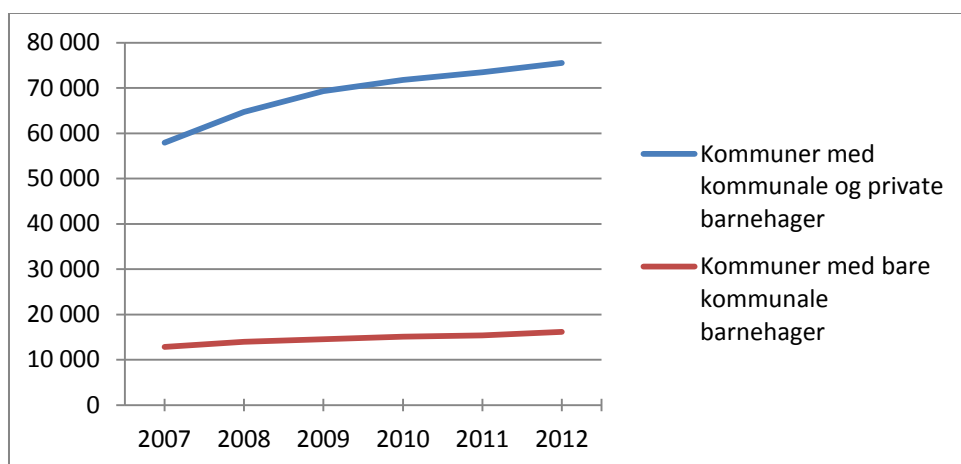
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager	18449291	20567205	21966494	22743454	23271258	23969816
Antall kommunale barnehager	2938	3028	3065	3022	2980	2966
Gjennomsnittlig kostnad pr barnehage	6280	6792	7167	7526	7809	8082



## Vedlegg 2 Analyser av forskjellen mellom kommuner med bare kommunale barnehager og kommuner med både kommunale og private barnehager

### KOSTNADSUTVIKLING

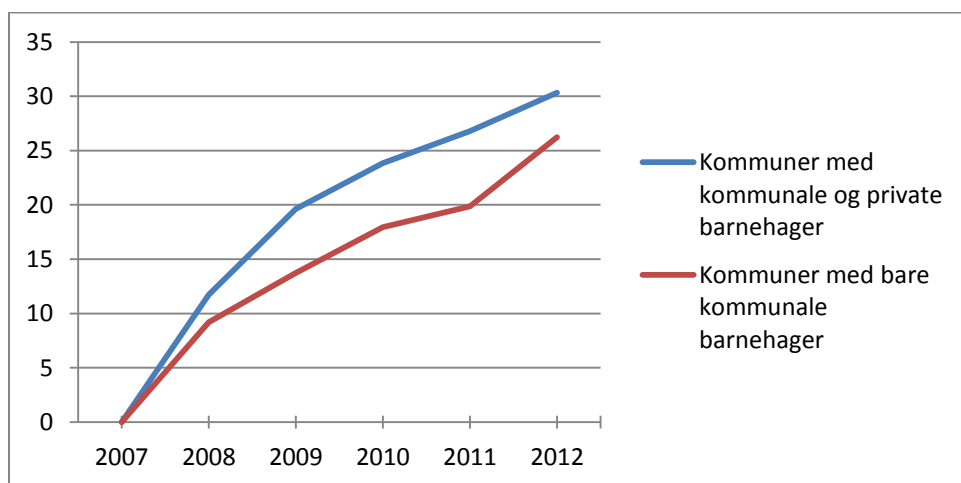
Figur 11 Kostnadsutvikling i kommunale barnehager for kommuner med bare kommunale og kommuner med både kommunale og private barnehager. I perioden 2007-2012 (1000 kr)



Tabell til figur 1 (1000 kr)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunale og private	57927,0	64716,4	69296,7	71735,7	73451,9	75487,5
Bare kommunale	12799,3	13977,4	14558,2	15098,4	15341,4	16155,1

**Figur 12 Kostnadsutvikling i kommunale barnehager for kommuner med bare kommunale og kommuner med både kommunale og private barnehager. Prosentvis endring fra 2007, i perioden 2007-2012**

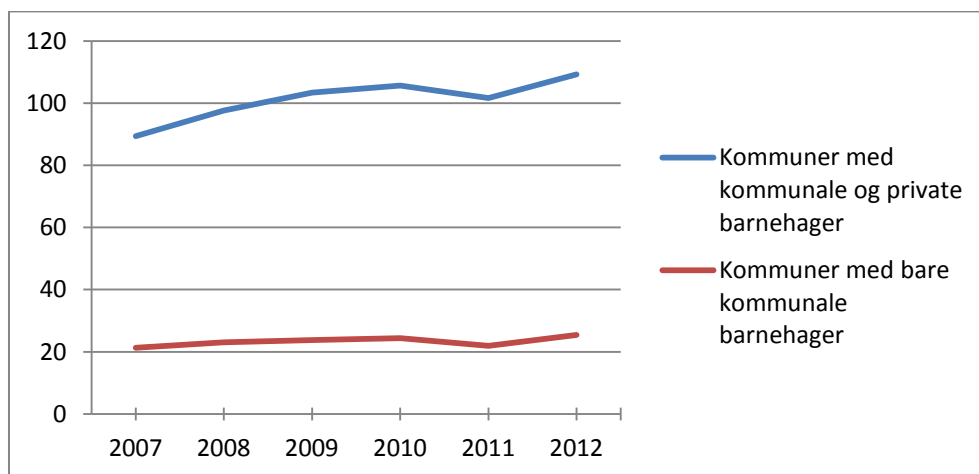


**Tabell til figur 2 (%)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunale og private	0	11,72	19,63	23,84	26,80	30,31
Bare kommunale	0	9,20	13,74	17,96	19,86	26,22

## ÅRSVERKSUTVIKLING

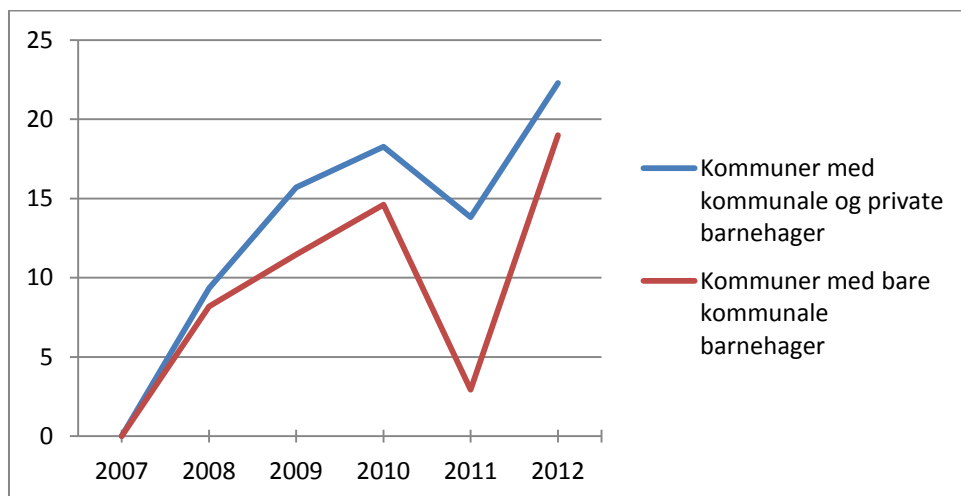
Figur 13 Årsverktutvikling i kommunale barnehager for kommuner med bare kommunale og kommuner med både kommunale og private barnehager. I perioden 2007-2012 (i 1000 årsverk).



Tabell til figur 3 (1000 årsverk)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunale og private	89,3	97,7	103,4	105,6	101,7	109,2
Bare kommunale	21,3	23,1	23,8	24,4	21,9	25,4

**Figur 14** Årsverktvikling i kommunale barnehager for kommuner med bare kommunale og kommuner med både kommunale og private barnehager. Prosentvis endring fra 2007. I perioden 2007-2012

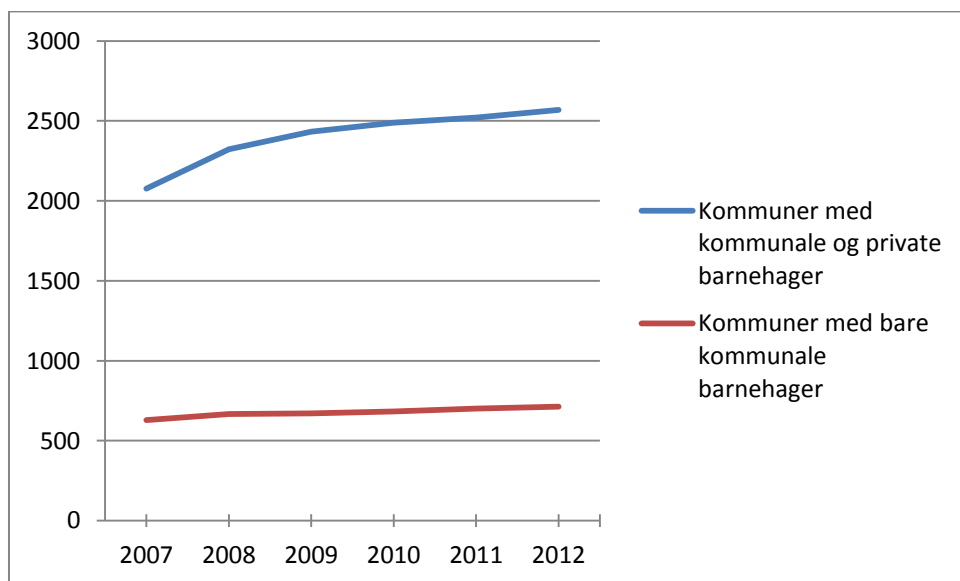


**Tabell til figur 4 (%)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunale og private	0	9,33	15,71	18,27	13,82	22,29
Bare kommunale	0	8,19	11,45	14,61	2,92	18,99

## LEKE- OG OPPHOLDSAREAL

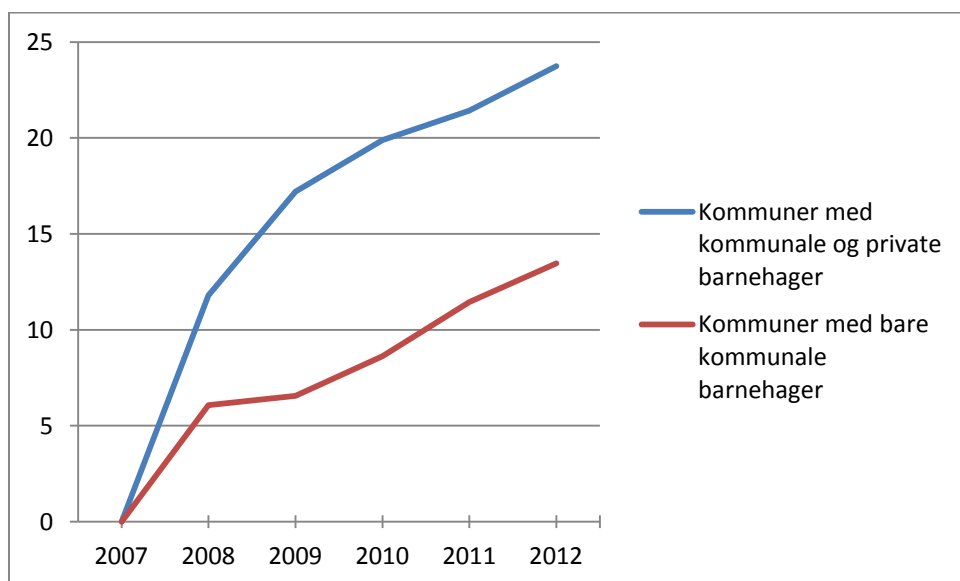
Figur 15 Utvikling i leke- og oppholdsareal i kommunale barnehager for kommuner med bare kommunale og kommuner med både kommunale og private barnehager. I perioden 2007-2012 (1000 m<sup>2</sup>).



Tabell til figur 5 (1000 m<sup>2</sup>)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunale og private	2076,4	2321,6	2433,4	2489,3	2521,2	2569,5
Bare kommunale	629,3	667,6	670,6	683,6	701,4	714,1

**Figur 16** Utvikling i leke- og oppholdsareal i kommunale barnehager for kommuner med bare kommunale og kommuner med både kommunale og private barnehager. Prosentvis endring fra 2007. I perioden 2007-2012



**Tabell til figur 6 (%)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunale og private	0	11,81	17,19	19,88	21,42	23,75
Bare kommunale	0	6,08	6,57	8,62	11,45	13,47